



Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain

Séverine Bonnin Bonnin-Oliveira

► To cite this version:

Séverine Bonnin Bonnin-Oliveira. Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain. Géographie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2012. Français. NNT : 2012TOU20016 . tel-00730542v2

HAL Id: tel-00730542

<https://theses.hal.science/tel-00730542v2>

Submitted on 29 Jun 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



THÈSE

En vue de l'obtention du
DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par :
Université Toulouse 2 Le Mirail (UT2 Le Mirail)
Discipline :
Géographie – Aménagement

Présentée et soutenue par
Séverine BONNIN-OLIVEIRA

Le vendredi 23 mars 2012

Titre :
**Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et
recompositions territoriales : l'exemple toulousain**

Ecole Doctorale : TESC (Temps, Espaces, Sociétés, Cultures)
Unité de Recherche : LISST-CIEU (Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines)

Directrice de thèse
Marie-Christine Jaillet, Directrice de recherche au CNRS, Université Toulouse 2 le Mirail

Rapporteurs
Francis Beaucire, Professeur, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Eric Charmes, Directeur de recherche au CNRS, Université de Lyon / ENTPE

Autres membres du jury
Martine Berger, Professeur, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Présidente
Laurence Barthe, Maître de Conférences, Université Toulouse 2 le Mirail
Jean-Paul Laborie, Professeur émérite, Université Toulouse 2 le Mirail
Lionel Rougé, Maître de Conférences, Université de Caen

*En souvenir d'Emmanuelle Bonerandi,
à qui ma formation de géographe
doit tant et qui a été le point de départ
de mon aventure toulousaine.*

Remerciements

Si la thèse apparaît souvent comme une aventure solitaire, elle ne prend néanmoins sens qu’au regard de la multiplicité des rencontres qu’elle suscite, des échanges desquels elle se nourrit, de l’entourage qu’elle nécessite. Aussi, la liste des personnes que je souhaite remercier est longue.

Marie-Christine Jaillet bien sûr, pour ses qualités si précieuses : ses conseils, sa disponibilité, son écoute, sa patience, sa confiance n’ont jamais tremblé face aux assauts de mes doutes existentiels.

Les membres du LISST-CIEU, qu’ils m’aient aidée par des échanges constructifs à avancer dans ma réflexion, qu’ils m’aient impliquée dans leurs travaux de recherche ou leurs enseignements ou qu’ils aient simplement été à l’écoute de mes interrogations. Je pense en particulier à Françoise Desbordes sans qui la partie statistique et cartographique de ce travail, bien que modeste, n’aurait pas vu le jour, et à Fabrice Escaffre, qui, quoique peu familier des questions périurbaines, s’y est amicalement laissé entraîner. Sans oublier les doctorants, pour certains devenus docteurs, qui, au-delà des échanges sur le fond et sur la forme, m’ont offert des pauses réparatrices indispensables : Brice, Géraldine, Jean-Baptiste, Josselin, Julie, Julien, Lilian, Marion, Pierre, Samuel, Séverine...

Le LISST-CIEU et le département de Géographie-Aménagement, pour les conditions de travail qu’ils m’ont fournies tout au long de cette thèse, de la mise à disposition d’un bureau pour les doctorants à l’attribution d’un monitorat prolongé par un contrat d’attaché temporaire d’enseignement et de recherche.

Sandrine Bacconnier-Baylet, qui m’a toujours accompagnée dans les moments faciles comme dans les moments de doute, dans ma vie professionnelle comme dans ma vie privée. Merci pour ton amitié.

L’ensemble des enseignants-chercheurs et chercheurs avec qui j’ai pu faire un bout de chemin plus ou moins long. Une pensée particulière pour Lionel Rougé qui a suivi cette aventure de bout en bout et Laurence Barthe avec qui j’ai lancé ma réflexion et avec qui je la conclus.

L’ensemble des élus, techniciens et habitants qui ont accepté de me donner de leur temps, de partager leurs expériences. Sans eux, ce travail n’aurait évidemment pas existé.

Mes amis qui, chacun à leur façon, ont contribué à l’aboutissement de ce travail. Une mention spéciale à Fanny et Aurélie, mes amies indéfectibles : une étape de plus franchie ensemble, carroccio power !

Mes proches, parents, grands-parents, sœur, qui m’ont toujours soutenue, quoique ne sachant pas bien où cela me mènerait. J’espère leur avoir prouvé qu’ils ont eu raison de croire en moi. Papi, j’espère que tu es fier de moi ; Valou, il n’y a pas d’autre sœur comme toi, merci pour tout.

Valentin qui a été ma force et à qui l’aboutissement de ce travail doit tant par la distance qu’il m’a aidée à prendre.

Fabrice. Quelques mots valent mieux qu’un long discours, alors sache que je...

Sommaire

Remerciements	3
Sommaire	4
INTRODUCTION GENERALE : Pour un nouveau regard sur les espaces périurbains.	7
PREMIERE PARTIE : Quels territoires pour quel périurbain ?	17
Chapitre I : Splendeur et misère du périurbain	21
1. A la recherche de l'espace périurbain	22
2. D'un modèle résidentiel à la ville émergente.....	35
3. Un projet résidentiel aux fondements d'une « <i>identité sociale et sociétale</i> » (Roux, Vanier, 2008).....	52
4. A l'heure de la ville durable : « <i>Le périurbain a-t-il mauvaise presse ?</i> » (Billard, Brennetot, 2009).....	61
Chapitre II: Le périurbain, « à l'écart des grandes manœuvres territoriales » (Estèbe, 2003) ?	81
1. Le périurbain sous les feux des projecteurs publics.....	82
2. L'espace périurbain, pièce manquante du « <i>mécano territorial</i> » (Béhar, Estèbe, Vanier, 2009) ?	87
3. Et longtemps (encore ?) en mal de planification.....	124
Chapitre III : Les futurs périurbains au prisme du cas toulousain	161
1. De l'interterritorialité des pratiques à l'interterritorialité des politiques	162
2. Quels futurs périurbains ?	164
3. La méthodologie de la thèse.....	168
Conclusion de la première partie	191

DEUXIEME PARTIE : Nouvelles dynamiques et intégration métropolitaine des espaces périurbains toulousains..... 193

Chapitre IV : Le modèle périurbain toulousain, entre réplique et bifurcation ? 197

1. La constitution d'une aire urbaine démesurée (1960-2010) 198
2. Les éléments originels du modèle périurbain toulousain (1962-1999)..... 202
3. Le nouveau visage des espaces périurbains toulousains (1999-2010)..... 217

Chapitre V : La loi SRU, fer de lance d'une coopération inédite dans une aire urbaine traditionnellement fragmentée..... 267

1. Une fragmentation territoriale et fonctionnelle ancienne : difficile émergence d'une intercommunalité centrale et foisonnement intercommunal périphérique..... 268
2. L'émiettement territorial de la couronne périurbaine 282
3. De l'agglomération à l'aire urbaine : le changement d'échelle par la planification 295

Chapitre VI : Une intégration métropolitaine négociée sous le signe d'une diversification des trajectoires périurbaines 321

1. Un travail de longue haleine 322
2. De la charte aux pré-projets d'aménagement et de développement durable : une redéfinition des rapports centre / périphérie..... 324
3. Des projets d'aménagement et de développement durable à l'origine de trajectoires de territoires différenciés..... 343
4. Quelle opérationnalité pour les SCOT ? 365

Conclusion de la deuxième partie 379

TROISIEME PARTIE : Des recompositions territoriales à l'origine de l'émergence de modèles de gouvernance territoriale périurbain ? 381

Chapitre VII : Des recompositions à toutes les échelles 385

1. Des Pays réinvestis / relayés par les SCOT 386
2. Vers un achèvement de la carte intercommunale ?..... 396
3. Des profils de gestion communale plus responsables..... 412

Chapitre VIII : De l'hypothèse de figures périurbaines au choix des terrains	427
1. Du choix des terrains d'étude.....	429
2. Des territoires au profil différencié.....	444
Chapitre IX : Des modèles de gestion des territoires périurbains diversifiés.....	475
1. La CAM ou le passage d'une communauté de services à un projet politique comme condition de survie	477
2. Colaursud ou la revendication périurbaine dans l'appartenance métropolitaine	510
3. Le Frontonnais ou l'intercommunalité à reculons	525
Conclusion de la troisième partie.....	545
 CONCLUSION GENERALE : Le tournant périurbain ?	 547
Bibliographie.....	553
Annexes.....	573
Table des cartes	584
Table des figures	587
Table des tableaux	588
Table des matières.....	590

Introduction générale

Pour un nouveau regard sur les espaces périurbains

Il y a près de 40 ans, le terme de périurbanisation faisait son apparition dans le champ des sciences sociales pour qualifier un nouveau mode de croissance urbaine qui ne se fait plus par densification et continuité du bâti de la ville historique mais par déversement des populations d'abord, des activités ensuite, dans des espaces auparavant ruraux qui s'en trouvent transformés et intégrés, sinon à la ville au sens morphologique, du moins au système urbain au sens fonctionnel. Alors que ce phénomène avait d'abord laissé croire à une inflexion passagère du modèle de développement urbain dont les considérations économiques d'abord, écologiques ensuite, auraient vite raison, le constat est sans appel : la force de ce nouveau mode d'habiter caractérisé par l'accession à la propriété d'une maison individuelle, et du mode de vie qui lui est corrélé, marqué en premier chef par la biactivité et la pendularité, est telle qu'aujourd'hui encore « *l'étalement devient le mode de production ordinaire de la ville contemporaine* » (PUCA, 2011).

1. Les enjeux scientifiques de la thèse

- *La permanence d'un discours stigmatisant appelant à lutter contre la périurbanisation*

La vigueur de ce modèle, qui répond à des aspirations sociales autant qu'il est conditionné par les effets du marché, des politiques publiques et de la production immobilière, ne lui permet pourtant pas de trouver grâce aux yeux de ses détracteurs qui n'ont cessé de le stigmatiser au fil des décennies et la permanence des griefs qui lui sont faits est frappante. Ainsi si en 1977, dans son ouvrage *Chemin faisant*, Jacques Lacarrière devinait la ville, « *araignée monstrueuse, pompant de ses pattes de routes, de banlieues et d'usines la verte substance des campagnes [...] au paysage qui peu à peu s'uniformise, aux forêts qui s'effacent, aux routes qui se multiplient, à ces villas qui les précèdent, insolentes et hideuses, et aux ordures qui les annoncent* », trente ans après, Cristina Conrad, alors présidente de l'ordre des architectes de France, dénonce une France « *défigurée sur l'ensemble du territoire, par des giratoires, des lotissements, des pavillons qui se multiplient à l'infini* » et reproduisent « *à l'horizontale, les caractéristiques des banlieues : cités-dortoirs, espaces sans âme, répétitivité, uniformité, banalité architecturale, absence d'espaces publics et de rencontre, etc.* » (Le

moniteur, 2006) tandis que le magazine *Télérama* se demande, dans un dossier paru en février 2010, *Comment la France est devenue moche ?* et se livre à un « *historique illustré de ces métastases périurbaines* » faites d'« *échangeurs, lotissements, zones commerciales, alignements de ronds-points...* » qui contribuent depuis les années 1960 à « *dévorer la campagne* ».

La permanence d'une telle stigmatisation, qui pointe du doigt le défaut d'anticipation dans la conception de ces espaces et les carences de leur gestion, est d'autant plus surprenante qu'elle va de pair avec une tout aussi grande constance du discours appelant à lutter contre cette périurbanisation galopante et porteuse de tous les vices et à concevoir des outils adaptés à sa maîtrise. Ainsi, dès la fin des années 1970, dix ans après la loi d'orientation foncière qui a mis entre les mains des élus locaux les outils nécessaires à un aménagement réfléchi de l'espace, le Rapport Mayoux consacré à l'habitat périurbain s'empare du problème du développement des lotissements à la périphérie des villes françaises. Sans le diaboliser mais en proposant de lire ce phénomène comme le témoin de l'émergence de nouveaux modes de vie qui peinent encore à s'incarner territorialement, il préconise une redéfinition des rôles des acteurs impliqués dans la production de ces espaces afin qu'une planification plus efficace permette de mieux les organiser. Trente ans plus tard, alors que le rapport Larcher est déjà revenu en 1997 sur les carences dans la gestion et l'organisation des espaces périurbains et que les trois lois adoptées entre 1999 et 2000¹ entendaient mettre entre les mains des acteurs, en particulier urbains, les outils nécessaires à une meilleure maîtrise du devenir de leur territoire en asseyant le renouveau de la planification sur l'émergence d'un réel gouvernement urbain, l'une des facettes de l'urgence écologique qui a conduit au dispositif de concertation du Grenelle de l'Environnement déployé entre 2007 et 2010 réside toujours dans la croissance anarchique des villes qui se fait à l'encontre du développement durable. A ce titre, la traduction de ce processus consultatif en dispositif législatif² érige bien la lutte contre l'étalement urbain en objectif principal du droit de l'urbanisme³ tandis que les espaces périurbains peinent à trouver leur place dans une architecture territoriale pensée de manière dichotomique (Pays et communautés de communes pour l'espace rural, schéma de cohérence territoriale et communautés d'agglomération ou urbaines pour l'espace urbain).

¹ La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 Juin 1999, dite loi Voynet (modifiant la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua du 4 Février 1995) fixe de nouveaux objectifs à l'aménagement des territoires désormais assis sur la notion de développement local à l'échelle des agglomérations ou des Pays ; la loi du 12 Juillet 1999, dite loi Chevènement, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, révisé les instruments du gouvernement des territoires, en particulier urbains en les espérant à la bonne échelle, c'est-à-dire incluant les espaces périurbains ; la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 propose de nouveaux outils de planification urbaine.

² Dans la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle 1, d'août 2009 et dans celle portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, de juillet 2010.

³ « *Le droit de l'urbanisme devra prendre en compte les objectifs suivants [...] : lutter contre l'étalement urbain* » (Loi Grenelle 1, chapitre 2 *Urbanisme*, Section 1 *Dispositions relatives aux objectifs*, Article 7) ; articles L-122-1-3, L-122-1-5 et L-123-1-3 du Code de l'urbanisme modifié par l'article 17 de la Loi Grenelle 2).

- *Pour un nouveau regard sur les espaces périurbains*

Dès lors, il semble légitime de se demander si un tel registre de discours, dans la stigmatisation du phénomène comme dans les propositions qui s'en suivent en termes d'action publique, n'est pas inadapté, par la négation qu'il fait de la complexité des dynamiques territoriales à l'œuvre dans ces espaces et de la capacité des acteurs à y aménager au mieux le cadre de vie de leurs habitants avec les outils dont ils disposent, à la définition de solutions constructives et globales appuyées sur un véritable projet de territoire. A force de ne voir dans le périurbain que l'homme à abattre, ne se prive-t-on pas des moyens d'investir positivement, par des politiques publiques adaptées à ses spécificités, un « *tiers espace* » (Vanier, 2000) auquel tant de ménages trouvent des qualités qu'il conviendrait d'accompagner ? Puisque « *les injonctions ne font pas progresser le débat* », n'est-il pas tant d'« *assumer la périurbanisation* » (Vanier, 2011) et d'en appeler à une vraie politique périurbaine (Vanier, 2008) ? Un tel positionnement est indissociable d'un double changement : des modalités de l'action publique à destination des espaces périurbains d'abord, du regard trop réducteur que l'on porte sur eux ensuite, afin d'ouvrir la voie « *à la réhabilitation de la question périurbaine et à sa réintégration dans la question métropolitaine* » (Vanier, 2011). Il est d'ailleurs intéressant de noter que si de telles ambitions émergent dans le monde de la recherche, elles s'immiscent aussi chez certains des organismes publics chargés de conduire les études alimentant la connaissance de l'Etat. Ainsi, l'un des axes de recherche définis par le PUCA⁴ dans son appel à consultation de recherche paru en octobre 2011 sur le thème « *Du périurbain à l'urbain* »⁵ postule qu'il ne s'agit « *pas de s'interroger pour savoir si les espaces périurbains sont de la ville ou de la non ville, mais de prendre acte de l'existence de ces espaces, de leurs habitants, des actifs qui y travaillent et d'analyser, comment, sous certaines conditions, ils peuvent également contribuer à la durabilité des espaces urbains. En somme, c'est parce qu'il est défini le plus souvent par défaut et par ses défauts, alors qu'il accueille une large proportion de la population, qu'il est souhaitable, dans le cadre d'une réflexion sur la ville durable, de l'analyser « en positif », pour ce qu'il est autant que pour ce qu'il peut advenir* ».

- *Problématique et hypothèses*

C'est dans la veine de cette réflexion que nous souhaitons ancrer notre recherche en n'abordant pas les espaces périurbains par le prisme d'une ville-centre cherchant à le mettre sous contrôle mais en décentrant le regard pour en faire l'épicentre de notre observation. Longtemps impensé tant par les législateurs à l'échelle nationale que par les aménageurs à l'échelle locale, le périurbain est aujourd'hui plus que jamais sous les feux des projecteurs dans un contexte de prise de conscience

⁴ Plan Urbanisme Construction Architecture : organisme rattaché au Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, créé en 1998 pour développer des programmes de recherche incitative et des actions d'expérimentation dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

⁵ http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/consultations/AO_Periurbain_2011.pdf

environnementale et d'inflexion - des modes de vie et de production - vers un développement plus durable et a su se faire une place dans une architecture territoriale qui ne lui en dédiait apparemment aucune. Il s'agira dès lors d'observer l'évolution des politiques d'aménagement et de gestion mises en œuvre dans les espaces périurbains afin d'analyser la manière dont les élus de ces territoires se les sont appropriées pour se ménager une place sur l'échiquier territorial. Dans cet espace périurbain en perpétuel mouvement⁶, et qui a toujours plus ou moins échappé aux politiques « *d'empêchement* » (Vanier, 2011) dont il a été la cible, semble aujourd'hui se jouer une partie de l'avenir de nos villes qui ne peuvent plus l'ignorer au risque de voir se renforcer le décalage entre échelle des problèmes et des enjeux urbains et échelle des réponses et de l'action publique. Dès lors, **quelle place la gestion métropolitaine fait-elle aux espaces périurbains ? Quel rôle les espaces périurbains jouent-ils dans les recompositions territoriales et les mutations de l'action publique en cours à l'échelle métropolitaine ?** Comment ces recompositions parviennent-elles à faire converger les intérêts contradictoires de la multitude de territoires constitutifs des systèmes urbains (communes, intercommunalités aux statuts divers, Pays...) pour faire de la métropole le « *territoire de référence des acteurs* » (Lefèvre, Jouve, 2002) ?

Ces questions de départ, qui visent à interroger les conditions, les modalités et les impacts de l'entrée des espaces périurbains (de leurs problématiques comme de leurs acteurs territoriaux) sur la scène métropolitaine, reposent sur l'imbrication de trois hypothèses principales.

La première postule que nous assistons aujourd'hui à un **changement d'échelle de la gestion des systèmes métropolitains et de la définition de leur projet territorial**. Alors que la recherche d'un optimum territorial qui verrait un territoire institutionnel épouser les contours d'un territoire vécu semble avoir vécu, le renouveau de la planification urbaine, stimulé par la rationalisation des coopérations locales (réduites à trois types, les communautés de communes, d'agglomération et urbaine), par l'élévation du développement durable au rang d'objectif prioritaire et par l'adaptation de la boîte à outils (création des plans locaux d'urbanisme et des schémas de cohérence territoriale en lieu et place des plans d'occupation des sols et des schémas directeurs), offre des opportunités nouvelles au dialogue entre la ville-centre et ses périphéries urbaines. Ainsi encouragée et rendue nécessaire pour une plus grande cohérence des politiques publiques, les ingrédients semblent donc réunis pour que s'opère l'intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine.

Toutefois, notre deuxième hypothèse postule que cette dernière ne peut plus se faire sur le mode de la domination d'une ville-centre imposant ses schémas de pensée à une périphérie sous contrôle dans la mesure où **ces espaces périurbains se sont complexifiés et aspirent à une place et un rôle nouveau dans cette gestion métropolitaine**. Loin de la lecture par trop archétypale d'un espace périurbain socialement homogène (terre d'accueil des couples biactifs avec enfants de la classe moyenne), résidentiellement uniformisé (par le modèle de l'accession à la propriété d'une maison individuelle) et fonctionnellement dépendant, *a minima* sur le plan de l'emploi, de la ville, de nombreux éléments de contexte ont joué en faveur d'une différenciation des caractéristiques de ces espaces. Plus diversifiés sur le plan sociétal (d'un point de vue démographique autant que socioprofessionnel), résidentiel et fonctionnel, ces espaces se sont peu à peu structurés autour de centralités secondaires rayonnant sur

⁶ Puisque la périurbanisation désigne tout à la fois un processus de développement contemporain de la ville et le résultat de ce processus soumis à des évolutions notamment dans ses anneaux les plus anciens.

des bassins de vie sur lesquels ont pu s'appuyer des regroupements intercommunaux. Ainsi pour partie autonomisés de la ville-centre, ces espaces entendent dès lors **négoier** leur inscription métropolitaine et leur place dans le projet d'aménagement de la métropole.

Si, c'est sur la base de ces territoires vécus et / ou institutionnels que se négocie l'inscription des espaces périurbains dans la gestion métropolitaine, ce changement d'échelle de la réflexion n'est pas sans effet, en retour, sur la structuration des territoires périurbains : c'est là notre troisième hypothèse. Par les nouvelles échelles auxquelles elle acculture les élus autant que par la nouvelle vision du territoire métropolitain qu'elle véhicule, la réflexion métropolitaine apparaît en effet comme un déclencheur, un catalyseur de la **recomposition territoriale des espaces périurbains**. Si cette harmonisation progressive de la gestion des systèmes métropolitains va dans le sens souhaité d'une plus grande cohérence des politiques publiques, elle n'en crée pas moins également les conditions d'une diversification des trajectoires périurbaines au sein même d'un contexte métropolitain donné tout en posant en outre la question de l'identité territoriale pouvant naître de ces territoires inventés par une politique publique (en l'occurrence de planification) comme niveau de sa mise en œuvre (intercommunalité).

2. La démarche de la thèse

- *Toulouse et le Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines, un terrain de choix*

Pour répondre à ces questions, la métropole toulousaine constitue, au regard de ces hypothèses, un terrain de choix pour plusieurs raisons. Tout d'abord, en tant qu'archétype de la périurbanisation. Son dynamisme démographique et pavillonnaire est ancien, enclenché dès le milieu des années 1960, et toujours vivace, puisque l'aire urbaine toulousaine continue d'enregistrer le plus fort taux de croissance des aires urbaines de plus de 300 000 habitants entre 1999 et 2006. Ce développement s'est néanmoins toujours opéré dans une situation de monopole économique de la ville-centre, typique du processus de périurbanisation qui éloigne lieu de vie et lieu d'emploi pour les relier par des flux domicile / travail. Cette interdépendance entre une ville concentrant l'emploi et une vaste périphérie accueillant la population n'a néanmoins pas débouché sur la concrétisation d'une solidarité dans la gestion politique de l'agglomération. Les élus locaux ont toujours choisi la voie qui les engageait le moins envers leurs homologues dans tous les domaines, y compris celui de la planification qui n'apparaît dans cette ville que comme un exercice de style sans réel contenu. Or ce mauvais exemple de développement urbain et de gouvernement de la ville semble aujourd'hui adresser des signes d'évolution.

En effet, tandis que l'attractivité non démentie de l'agglomération toulousaine repousse toujours plus loin la pression résidentielle et que les périurbains adaptent leurs pratiques à cette nouvelle donne en faisant émerger des centralités secondaires structurantes, les enjeux de gestion de cette urbanisation se posent de manière accrue et appellent à de nouvelles réponses politiques. En la matière, malgré le handicap que constituait l'absence de tradition de coopération dans cette agglomération, les choix opérés dès 2001 pour la mise en œuvre du volet planification de la loi SRU sont ambitieux et

témoignent de deux innovations notables. A l'échelle locale d'abord, c'est le choix de l'aire urbaine pour engager le dialogue sur le devenir de la métropole toulousaine qui marque un tournant par rapport aux exercices précédents de planification. A l'échelle nationale ensuite, c'est par la mise en place d'un InterSCOT concrétisant cette solidarité entre le pôle urbain et sa périphérie que la démarche toulousaine s'est démarquée, d'autant que cet InterSCOT, pensé comme un « *cadre anticipateur* » à l'émission prévisible de la mise en œuvre du projet, se différencie de celle portée à Lyon où il a été conçu comme « *compensateur* » pour articuler des SCOT déjà engagés (FNAU, 2005). Cette avancée en termes de planification méritait dès lors qu'on s'y arrête, non seulement en tant qu'elle a marqué l'entrée des problématiques périurbaines dans la gestion de la métropole toulousaine mais également dans la mesure où elle est indissociable de recompositions territoriales en particulier marquées par la progression du maillage intercommunal de l'aire urbaine dans son ensemble.

Le choix de Toulouse ne repose pas uniquement sur le choix d'un terrain mais également sur le choix d'une équipe de recherche qui a été l'un des moteurs de la recherche française sur la périurbanisation depuis les années 1970 et a contribué au développement de modèles d'analyse de ses dynamiques (Bacconnier, Escaffre, Jaillet, à paraître). A ce titre, les travaux fondateurs de Bernard Kayser, fondateur du Centre Interdisciplinaire d'Études Urbaines (CIEU) en 1967, constituent le premier jalon de cette longue histoire qui a commencé par s'intéresser, en lien avec le mouvement d'urbanisation accéléré que connaissait la société, à la reconfiguration des rapports villes/campagnes tant sur le plan démographique qu'économique (Kayser, 1973 ; Kayser, Delsaud, 1978). L'ampleur prise par la périurbanisation dans la deuxième moitié des années 1970 va dès lors renforcer l'intérêt des chercheurs toulousains pour ces espaces charnières analysés d'un double point de vue : celui des géographes « urbains », derrière Guy Jalabert, Jean-Paul Laborie et Marie-Christine Jaillet⁷, qui lisaient le phénomène depuis la ville en en faisant avant tout un nouveau processus de production de l'espace urbain (Jaillet, Jalabert, 1982) dont ils analysaient la dimension résidentielle autant qu'économique (Laborie, Langumier, 1982) ; celui des géographes « ruraux », représentés par Bernard Kayser, Geneviève Schektman⁸, qui la regardaient depuis les campagnes en s'intéressant à ses impacts sur l'activité agricole et plus généralement sur l'espace rural, approche qui permettait de sortir de la vision d'un espace et d'acteurs subissant l'avancée inexorable de l'urbanisation au profit d'une analyse plus systémique mettant en évidence les stratégies développées par les agriculteurs pour tirer parti de cette périurbanisation (Kayser, Schektman-Labry, 1982 ; Belotti, Bonnet, 1982 ; Kayser, 1990).

⁷ JALABERT G., 1984, « Espace périurbain : une modélisation », in *Études foncières*, n°25, p. 20-23.

LABORIE J-P., 1983, « Des banlieues partout... en Midi-Pyrénées », in *RGPSO*, n° 53, p. 187-199.

JAILLET M-C., 1982, « Politique urbaine et logement : la production d'espace pavillonnaire », in *L'Espace Géographique*, n°4, p. 293-306.

JAILLET M-C., 1984, « La société des lotis... », in *Géographie Sociale* n°2, Actes du colloque d'Angers, p. 183-188.

⁸ KAYSER B., 1982, « Quoi de neuf à la périphérie des villes ? », in *RGPSO*, n° 53.

KAYSER B., SCHEKTMAN-LABRY G., 1982, « La troisième couronne périurbaine : une tentative d'identification », in *RGPSO*, n°53, p. 27-34.

Après s'être inscrites dans la continuité de ces travaux et modèles d'analyse⁹, les recherches prenant pour objet la périurbanisation toulousaine se sont réorientées dans les années 2000 vers l'analyse des modes de vie périurbains avec pour objectif d'en analyser les spécificités, voire de faire émerger les éléments constitutifs d'une périurbanité¹⁰. Ces réflexions ont notamment été conduites dans le cadre de thèses prenant pour objet le modèle périurbain autour des questions de l'insertion des habitants (Brevard, 2003), de la place de l'agriculture (Bacconnier, 2007) ou encore de celle des paysages (Bories, 2008), tout en interrogeant ses limites comme l'a fait Lionel Rougé en mettant en évidence la figure des « *captifs* » du périurbain lointain (2005). Parallèlement, dans la continuité de pratiques ancrées au CIEU, c'est sous la forme d'une succession de programmes de recherche que certaines thématiques centrales ont pu être abordées, à l'instar notamment des rapports à la maison individuelle et à la mobilité, que ce soit dans des situations périurbaines « classiques » ou marquées par le vieillissement ou des contraintes socio-économiques fortes¹¹. C'est enfin sous l'impulsion de commanditaires publics, souvent plus locaux, que l'observation et l'analyse des formes d'organisation des gouvernements et de gestion de ces territoires est devenue un axe central des recherches périurbaines menées au laboratoire, que ce soit à l'échelle communale ou intercommunale¹², comme en atteste la thèse soutenue par Lilian Loubet en 2011 et prenant pour objet l'apprentissage de l'intercommunalité par les maires des trois établissements publics de coopération intercommunale structurant le cœur de l'agglomération toulousaine.

- *Le plan de la thèse*

Pour étudier l'intégration des espaces périurbains dans la planification métropolitaine et analyser les recompositions territoriales sur lesquelles elle débouche, il nous faut dans une première partie revenir sur cet « *insaisissable périurbain* » (Clavel, in Berque, Bonnin, Ghorra-Gobin, 2004), tout aussi

⁹ JAILLET M-C., 1984, « Quelques paradoxes périurbains », in *Géographie Sociale* n°2, Actes du colloque d'Angers, p. 263-266.

KAYSER B. (dir.), 1993, *Naissance de nouvelles campagnes*, Éd. de l'Aube, 174 p.

¹⁰ JAILLET M-C, 1999, « Toulouse, des périurbains heureux », in *Urbanisme*, Hors-série, n°12, p. 28-30.

JAILLET M-C., 2002. « La maison individuelle : de la distinction à la banalisation », in *La ville étalée en perspective*, éditions Champ social, Toulouse, p. 91-97.

JAILLET M-C., 2004, « L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes », in *Esprit*, n°303, p. 40-62.

¹¹ Recherches menées pour le compte du PUCA : JAILLET M-C. (dir.), 2002, La maison individuelle comme objet de transaction entre intimité, socialité et urbanité ; JAILLET M-C. (dir.), 2003, La construction de nouvelles urbanités par les nouvelles mobilités : des urbanités sans citadinités ? ; BERGER M., ROUGE L., THOUZELLIER C. (dir.), 2008, Vieillir en pavillon : mobilités et immobilités des personnes âgées dans l'espace périurbain ; BERGER M., BONNIN-OLIVEIRA S., JAILLET M-C. (dir.), 2012, Les "pôles secondaires" dans la réorganisation des mobilités : maturité et durabilité des espaces périurbains ?

Recherches menées pour le compte du CERTU-DGUHC : ROUGE L. (dir.), 2008, Les captifs dix ans après ; LABORIE J-P. (dir.), 2008, Étude sur la connaissance du phénomène d'étalement urbain et des paramètres définissant une utilisation rationnelle de l'espace.

¹² Recherches menées pour le compte de la DDT-31 : DESBORDES F., JAILLET M-C. (dir.), 2007, *Les profils communaux de la gestion des territoires périurbains toulousains* ; DESBORDES F., JAILLET M-C. (dir.), 2008, *Observation des débats de la campagne électorale des municipales 2008 dans les territoires périurbains toulousains*.

Recherches menées pour le compte du CERTU-DGUHC : ESCAFFRE F. (dir.), 2008, *L'offre des territoires périurbains en matière d'équipements « enfance et jeunesse » : une stratégie d'accueil des ménages périurbains ?*

difficile à décrire et à caractériser (Chapitre I) qu'à positionner dans l'échiquier territorial (Chapitre II).

Nous nous efforcerons alors, dans un chapitre qui emprunte son titre à un numéro thématique de la revue *Articulo* consacré à cet espace¹³, de mieux appréhender les dynamiques à l'œuvre dans ces périphéries urbaines (*Chapitre I - Splendeur et misère du périurbain*). Si la périurbanisation, bouleversant la dichotomie historique entre ville et campagne et appelant à une actualisation continuelle des catégories statistiques de zonage de l'espace, ne se laisse pas facilement délimiter, elle a en revanche donné lieu à l'élaboration d'un modèle permettant de rendre compte de ses caractéristiques résidentielles, fonctionnelles et sociales mais aujourd'hui soumis aux foudres des critiques les plus vives à l'encontre de sa non-durabilité, même si cette dernière reste largement à déconstruire.

Pour autant, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, aucune politique n'a jamais semblé en mesure de répondre aux enjeux spécifiques de ces marges urbaines, grandes oubliées de l'action publique (*Chapitre II - Le périurbain « à l'écart des grandes manœuvres territoriales »*, formule empruntée à Philippe Estèbe¹⁴). Si les rapports et les études engagés par l'Etat ou à sa demande n'ont pas manqué, ils n'ont que peu débouché sur des actions concrètes à même de traiter la question périurbaine. Pourtant, loin de se mettre en marge de la révolution territoriale progressive qu'a connu le territoire national depuis la décentralisation, on ne peut que constater la capacité qu'ont eue les acteurs de ces espaces à s'emparer des dispositifs existants, que ce soit en matière d'intercommunalité, de territoires de projet ou de planification urbaine, afin de revendiquer leur spécificité, voire leur identité, face à des villes qui voudraient les annexer et des espaces ruraux auxquels ils ne ressemblent pas.

Le goût d'inachevé laissé par ce bricolage territorial et son inefficacité à traiter globalement la question périurbaine et à répondre aux besoins spécifiques, non seulement de ces espaces, mais aussi des systèmes métropolitains et territoriaux plus larges desquels ils sont partie prenante, nous amènera, dans un dernier chapitre (*Chapitre III – Les futurs périurbains au prisme du cas toulousain*), à envisager la diversité des solutions et des futurs périurbains et à la confronter à l'étude d'un contexte métropolitain particulier. Nous présenterons dès lors la méthodologie construite pour mettre à l'épreuve l'hypothèse d'un renouvellement des problématiques périurbaines et des réponses à y apporter.

Le fil conducteur de la seconde partie consistera en une présentation du nouveau visage de la périurbanisation toulousaine tant sur le plan de ses caractéristiques sociétales (Chapitre IV) que territoriales (Chapitres V et VI).

En effet, si l'élargissement progressif de l'aire urbaine toulousaine a d'abord reposé sur les logiques originelles de la périurbanisation qui ont rapproché son incarnation toulousaine de l'archétype périurbain associant une forte croissance démographique et pavillonnaire, une logique centre / périphérie forte et une différenciation sociale marquée, la poursuite du développement périphérique s'opère aujourd'hui selon des logiques en partie renouvelées (*Chapitre IV – Le modèle périurbain toulousain : entre réplique et bifurcation ?*). Parmi celles-ci, les prémices d'une réorganisation de

¹³ *Splendeur et misère du périurbain*, *Articulo* - Journal of Urban Research [En ligne], 2009, n°5, URL : <http://articulo.revues.org/1479>

¹⁴ ESTEBE P., 2003, « Le périurbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales », in *Pouvoirs locaux*, n°56, p. 30-34.

l'espace périurbain autour de centralités émergentes et la diversification de sa sociologie et de ses modes d'habiter jouent un rôle central en tant qu'ils placent les communes face à de nouveaux enjeux qui modifient de fait les modalités d'action publique.

C'est en partie pour tenir compte de cette nouvelle donne périurbaine que la relance de la planification urbaine qui a fait suite à la promulgation de la loi SRU, dans son volet refonte qu'elle opère des outils de la planification, s'est hissée pour la première fois à l'échelle de l'aire urbaine, a fait de ces périphéries l'un des espaces stratégiques de l'avenir de la métropole toulousaine et leur a accordé une place à part entière en se déclinant sous la forme de SCOT périphériques organisés en pétale autour d'un SCOT central. Ambition d'autant plus remarquable qu'elle a pris racine dans un contexte urbain marqué par sa fragmentation territoriale à toutes les échelles et son égoïsme communal marqué en matière de planification spatiale (*Chapitre V – La loi SRU, fer de lance d'une coopération inédite dans une aire urbaine traditionnellement fragmentée*).

Toutefois, si cette inclusion constituait pour les espaces périurbains une première victoire en tant qu'elle témoignait de l'intérêt nouveau que la métropole leur portait, elle a également marqué le début d'une longue négociation orchestrée par les SCOT périphériques afin d'avoir voix au chapitre de la planification autrement que sous la forme d'espaces de réserve sous la dépendance de la ville-centre. Procédant par étapes au fur et à mesure de l'élaboration des différents documents constitutifs du schéma de cohérence territoriale, la redéfinition des rapports centre / périphérie a constitué un fil rouge qui s'est joué sur la scène métropolitaine entre SCOT central et SCOT périphériques avant de se déplacer à l'échelle de chaque SCOT en ouvrant la voie à une diversification des destins périurbains (*Chapitre VI – Une intégration métropolitaine négociée sous le signe d'une diversification des trajectoires périurbaines*).

Ce constat de la conquête d'une place nouvelle dans la planification métropolitaine nous conduira dès lors à interroger les conséquences d'une telle intégration en termes d'organisation et de recompositions territoriales (Chapitre VII) en nous intéressant, à partir de l'analyse des trajectoires de trois terrains (Chapitre VIII), à l'émergence de modèles de gouvernance / gestion territoriale périurbain (Chapitre IX).

Les négociations incessantes auxquelles ont été poussés les élus de l'aire urbaine afin de définir leur place au sein du projet métropolitain les ont en effet conduits à renouveler le regard qu'ils portaient sur leur territoire à différentes échelles et les ont amenés à réfléchir à des restructurations territoriales nécessaires à l'amélioration de la synergie entre les différents étages du millefeuille territorial local. Les réflexions relatives à la définition de nouvelles orientations d'aménagement pour la métropole ont dès lors trouvé des prolongements dans des recompositions territoriales faisant peu à peu converger les Associations de Pays et les Syndicats Mixtes de SCOT, se combler et se restructurer le maillage intercommunal et se responsabiliser la gestion communale (*Chapitre VII – Des recompositions à toutes les échelles*).

C'est pour analyser au plus près ces recompositions territoriales en cours que nous avons alors choisi de focaliser notre attention sur trois terrains aux histoires périurbaines et intercommunales différentes afin d'y tester plus précisément l'hypothèse d'une interaction forte entre élaboration des SCOT, réorganisation des territoires locaux et diversification des destins périurbains. A ce titre, nous reviendrons sur les raisons qui nous ont amenée à travailler sur la communauté d'agglomération du

Muretain, la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud et les douze communes isolées du canton de Fronton (*Chapitre VIII – De l’hypothèse de figures périurbaines au choix des terrains*) avant d’étudier la diversité des trajectoires que ces territoires ont empruntées pour s’imposer dans cette métropole en construction (*Chapitre IX – Des modèles de gestion des territoires périurbains diversifiés*).

Première partie

Quels territoires pour quel périurbain ?

Alors que le terme de périurbain semble être entré dans le langage courant et que la loi de réforme des collectivités territoriales, adoptée le 16 décembre 2010, entre peu à peu dans sa phase de mise en œuvre, la question peut surprendre. Et pourtant, elle semble incontournable tant la notion de périurbanisation souffre de raccourcis sur la nature de ce phénomène, que l'on peut définir dans un premier temps comme une forme de développement urbain, apparue dans les années 1960, qui opère aux marges de la ville historique par dissémination du bâti dans des espaces jusqu'alors ruraux, et des espaces qu'elle produit et tant ces derniers peinent par conséquent à trouver leur place dans une architecture territoriale qui les a en quelque sorte oubliés.

Ainsi, si l'ancienneté de la périurbanisation en fait un « *vieux problème* » (Dumont, Hellier, 2010, 11), sa poursuite, voire son accélération dans certaines agglomérations, inquiètent dans un contexte où l'injonction au développement durable se traduit, en contexte urbain, par la promotion d'une ville compacte érigée en bon modèle de la ville. Dès lors, si ce phénomène et « *la cohorte de représentations qui lui sont associées, le plus souvent négatives, [...] semblent aujourd'hui focaliser l'attention et être au cœur de l'actualité territoriale* » (Cordobes et al., 2010), c'est essentiellement sous l'angle de l'étalement urbain qui en serait sa caractéristique première mais qui prive l'analyse d'une appréhension de la complexité de ces espaces périurbains desquels émanent des « *signaux faibles* » appelant à « *réviser les anciens modèles et les images simplifiées voire figées des dynamiques périphériques* » (Dumont, Hellier, 2010, 18).

C'est pourquoi un premier chapitre s'efforcera d'opérer une synthèse de la connaissance acquise sur cet espace et des champs de questionnement encore ouverts à son sujet, de l'émergence du terme et de la construction du phénomène en objet de recherche aux « *nouveaux chantiers* » à ouvrir afin de renouveler le regard sur ces périphéries urbaines (Dumont, Hellier, op.cit., 11) (*Chapitre I – Splendeur et misère du périurbain*).

Ce dernier apparaît en effet d'autant plus nécessaire que la partialité de ce modèle d'analyse, eu égard à la réalité de la nature et du fonctionnement de ces espaces périurbains, trouve par ailleurs ses prolongements dans une action publique largement inadaptée et dont la territorialisation, au sens d'une « *montée en puissance du territoire comme catégorie d'intervention publique* » (Douillet, 2003, 588), tourne largement le dos aux périphéries urbaines qui, pourtant construites comme un problème public depuis les années 1970, sont « *le plus souvent orpheline(s) de politiques publiques* » (Roux, Vanier, 2008, 3).

C'est sur ce paradoxe que sera construit un second chapitre qui confrontera l'omniprésence de la problématique périurbaine dans les préoccupations étatiques à son absence criante des politiques publiques de deux points de vue. Celui de l'échiquier territorial d'abord, pourtant progressivement repensé à partir des années 1990 pour tenir compte de la nouvelle donne territoriale qui fait apparaître de « *nouveaux liens* » (Arlaud et al., 2005) entre l'urbain et le rural. Celui des dispositifs de planification urbaine ensuite, qui pâtissent d'une lecture réductrice du phénomène périurbain autant que d'une insuffisance des outils de lutte contre l'étalement urbain. Cette marginalisation des espaces périurbains dans la conception de ces dispositifs d'action publique rend dès lors d'autant plus stimulant le constat de leur réappropriation par les acteurs de ces périphéries urbaines en demande de

moyens de gestion de leur territoire et de leur avenir (*Chapitre II – Le périurbain « à l'écart des grandes manœuvres territoriales », Estèbe, 2003*).

Si ce double constat, de l'univocité du regard porté sur les espaces périurbains et de l'inadaptation des politiques publiques à ses caractéristiques, appelle à inventer une « *vraie politique périurbaine* » (Vanier, 2008), il ouvre également la voie à une multitude de possibles dont la prospective menée entre 2007 et 2008 par la DIACT a bien montré que la clé se trouvait entre les mains des acteurs de ces espaces. Dès lors, c'est en analysant la réorganisation des espaces périurbains dans un contexte urbain donné, en l'occurrence celui de l'aire urbaine toulousaine, qu'il nous sera possible de tester l'hypothèse de leur conquête d'une place et d'un rôle nouveau sur la scène métropolitaine. Nous présenterons alors les choix méthodologiques qui ont guidé notre travail, du cadrage statistique à l'interaction permanente entre analyse de la documentation stratégique et programmatique produite dans l'aire urbaine toulousaine et analyse qualitative d'une quarantaine d'entretiens semi-directifs conduits à plusieurs échelles (*Chapitre III – Les futurs périurbains au prisme du cas toulousain*).

Chapitre I

Splendeur et misère du périurbain

Alors que l'urbanisation du territoire ne cesse de s'étendre¹⁵, elle s'opère pour partie sous une forme que l'on n'avait pas cru durable lorsqu'elle est apparue dans les années 1960, mais dont le dynamisme ne se dément pas depuis : la périurbanisation. Si ce terme et l'adjectif qui en est dérivé se sont répandus, dans le monde universitaire et au-delà, par exemple dans la sphère politique ou dans les medias, il faut pourtant s'accorder à reconnaître la difficile délimitation de cet espace par définition ni tout à fait urbain ni tout à fait rural (*1. A la recherche de l'espace périurbain*). Si ces tentatives d'appréhension spatiale sont nécessaires, elles ne doivent donc pas masquer l'essentiel : la périurbanisation est avant tout un processus d'urbanisation évolutif puisqu'appuyé sur un modèle résidentiel spécifique qui a su se diversifier avec le temps (*2. D'un modèle résidentiel à la ville émergente*) et le périurbain l'espace d'une société qui, au-delà de son mode d'habiter et malgré les évolutions qui la touchent, partage une identité et des modes de vie communs (*3. Un projet résidentiel aux fondements d'une « identité sociale et sociétale »*, Roux, Vanier, 2008). Symbole de l'autonomie ou de l'individualisme de nos sociétés selon que l'on se place du côté de ses partisans ou de ses détracteurs, ce mode de développement urbain et d'occupation de l'espace a-t-il vécu dans un contexte où les préoccupations liées au développement durable plaident pour le retour au premier plan de l'intérêt collectif (*4. A l'heure du développement durable : « Le périurbain a-t-il mauvaise presse ? »*, Billard, Brennetot, 2009) ? Rien n'est moins sûr.

¹⁵ CLANCHE F., RASCOL O., 2011, « Le découpage en unités urbaines de 2010. L'espace urbain augmente de 19% en une décennie », *INSEE Première*, n°1364, 4 p.

BRUTEL C., LEVY D., 2011, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95 % de la population vit sous l'influence des villes », *INSEE Première*, n°1374, 4 p.

FLOCH J-M., LEVY D., 2011, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines », *INSEE Première*, n°1375, 4 p.

1. A la recherche de l'espace périurbain

1.1. Une forme de croissance urbaine inédite qui interroge ruralistes et urbanistes

Classiquement, la ville connaît deux modes de développement : le renouvellement des tissus existants et l'adjonction d'espaces nouvellement construits. Néanmoins, si cette seconde modalité a incorporé progressivement de nouveaux tissus urbains dont on peut retracer l'historique, « *un nouveau cycle d'urbanisation s'ouvre à la fin des années 1960* » (Berger, 2004, 21) auquel les chercheurs ont rapidement commencé à s'intéresser. La période inter-censitaire qui court de 1968 à 1975 marque en effet un tournant dans le développement des villes puisqu'elle révèle un renouveau démographique des campagnes inédit depuis le début de l'exode rural dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Certes, la tradition de la villégiature aristocratique au XVIII^{ème} siècle puis bourgeoise au XIX^{ème} siècle avait déjà consacré certains lieux dans un rayon de vingt kilomètres, notamment autour de Paris, mais l'occupation n'était alors que saisonnière. Au tournant des années 1970, le phénomène est tout autre. Aux traditionnels mouvements migratoires des campagnes vers les villes succède le mouvement inverse : des citadins s'éloignent des centres villes, et, pour reprendre les termes de Martine Berger (2004), la ville dense devient éclatée. Ce nouveau mode de développement des villes s'opère selon plusieurs processus parallèles qui prendront plus ou moins d'importance selon les périodes (Rougé, 2005). Dans les années 1960, la création de nouveaux villages ou de hameaux à la française domine : détachés du bourg de la commune dans laquelle ils sont édifiés, de grands lotissements de plusieurs centaines de maisons construites sur un même modèle sont aménagés. A partir des années 1970, le lotissement se fait plus modeste tout en devenant plus hétérogène d'un groupe d'habitations à l'autre. Enfin, une troisième phase plus récente voit se développer la maison isolée sur sa parcelle, que l'on qualifie parfois de mitage. Aujourd'hui, face au discours sur le développement durable et en application de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains adoptée en décembre 2000, le développement en diffus se fait plus rare au profit d'un remplissage des dents creuses et d'une extension en continuité des bourgs ou hameaux existants, sous forme de petits lotissements de pavillons ou de maisons individuelles en bande.

Ce phénomène de débordement de la ville, par sa nouveauté d'abord, sa pérennité ensuite, n'a eu de cesse d'interroger les chercheurs cherchant à le définir et le comprendre.

Les tentatives de définition se sont accompagnées en premier lieu d'une volonté de dénomination. Le terme de *suburbanisation* utilisé dès les années 1950 aux Etats-Unis pour désigner le développement des banlieues résidentielles en lien avec le déclin des centres-villes, la motorisation des ménages et la construction d'autoroutes urbaines¹⁶, convient mal au contexte européen même si il y a parfois été importé. Avec une décennie de retard par rapport aux chercheurs anglo-saxons travaillant sur les *rurban belts*, G.Bauer et J-M. Roux popularisent alors un nouveau terme en 1976, celui de

¹⁶ Bien que ce mot, bâti sur le terme de *suburbs*, soit insatisfaisant puisqu'il occulte la nouveauté de ces formes d'urbanisation en n'en faisant qu'une banlieue de plus.

« *rurbanisation* ». Avec ce néologisme, ils mettent l'accent sur l'imbrication des espaces urbains et campagnards : « *les localisations rurbaines [sont] isolées dans un espace majoritairement agricole* » (Bauer, 1977,13), la ville est éparpillée et se dissémine dans la campagne, par opposition à la continuité de la tache d'huile des développements périphériques antérieurs. Cependant, la notion est assez vite critiquée, notamment par M. Berger, J-P. Fruit, F. Plet et M-C. Robic en 1980 dans un article paru dans *L'Espace Géographique*. L'assimilation faite par G. Bauer et J-M. Roux entre espace périurbain et ZPIU¹⁷ en croissance sous l'effet de l'arrivée d'une population d'origine citadine sous-estime l'ampleur réelle du phénomène puisque, grâce à l'arrivée de nouvelles populations « *permettant le maintien, voire le développement, d'équipements communaux* », la rurbanisation est aussi « *le résultat du non-départ de ruraux vers l'agglomération* » (Berger, 2004, 46). Il faut alors y voir, au-delà d'une simple dynamique résidentielle, « *un ensemble de processus qui affectent l'espace rural périurbain et traduisent le desserrement des activités et des fonctions urbaines – qu'il y ait croissance urbaine ou non – à condition que l'espace bâti reste discontinu, au moins provisoirement* » (Berger et al., 1980, 307, cité par L. Rougé).

A la suite de ces critiques et de la parution en 1977 du rapport Mayoux, le terme de périurbain s'impose à la fin des années 1970 et fait son entrée dans les dictionnaires dans les années 1980. De l'idée d'urbanisation imbriquant des systèmes urbains et ruraux, on passe à celle de périurbanisation dans laquelle la référence à l'espace rural disparaît. Certains auteurs restent certes attachés à bien différencier ces notions d'un point de vue morphologique, à l'instar de F. Choay et P. Merlin qui, dans le *Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme* (2000), ne consacrent pas d'entrée à la périurbanisation, « *urbanisation continue aux franges de l'agglomération* », mais en consacrent une à la rurbanisation, « *processus d'urbanisation rampante de l'espace rural, d'imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées périphériques* ». Néanmoins, le passage de témoin entre ces deux termes a bien eu lieu et s'apparente autant à la prise en compte systémique des caractéristiques politiques, économiques et sociales de l'espace périurbain, qu'à un recentrage sur la lecture urbaine d'un phénomène désormais lu à partir de la ville qu'il contribue à étendre. C'est d'ailleurs dans la lignée de ce constat que Pierre Merlin a proposé dans son dernier ouvrage l'expression d'« *exode urbain* » qu'il définit comme le « *processus de départ de citadins vers des communes rurales, en général à proximité (périurbanisation), mais souvent en discontinuité (rurbanisation) des zones urbaines, sans que ce départ s'accompagne d'un changement de style de vie ni, le plus souvent, d'un changement d'activité voire d'emploi* » (2009, 12). Si l'expression a pour vocation de constituer le pendant de l'exode rural, sa volonté de « *souligner le caractère massif de ce nouveau courant migratoire* » (ibid.) nous semble néanmoins restrictive face à un mouvement qui ne se limite pas à l'installation d'anciens urbains dans les périphéries urbaines, mais qui peut aussi procéder du maintien ou de l'arrivée de ménages ruraux et de « *mouvements internes qui témoignent de l'émergence de parcours résidentiels exclusivement périurbains* » (Cailly, 2010, 214).

Bousculant la traditionnelle dichotomie entre rural et urbain, la périurbanisation prête en effet à deux interprétations divergentes : à la thèse de la « *renaissance rurale* » qui marquerait une rupture dans le

¹⁷ Zone de Peuplement Industriel et Urbain : zonage créé à la fin des années 1960 pour associer aux unités urbaines les communes rurales situées dans leur zone d'influence, qu'elles soient industrielles ou d'habitat.

temps long du déclin des campagnes et de leur « *agricolisation* » (Berger et al., 1975), s'oppose celle de l'« *urbanisation des campagnes* », avancée dès 1961 par E. Juillard, qui inclut les espaces ruraux dans le développement et le fonctionnement du système urbain. Les définitions, expressions ou périphrases des auteurs travaillant sur le sujet traduisent en permanence cette dualité, que l'on se réfère à l'espace « *résidentiel et d'usage agricole mais lié à un centre d'emploi par les migrations alternantes* » pour P. Perrier-Cornet, hébergeant une « *société de frange urbaine, de bi-appartenants* » pour M. Berger. Si les ruralistes semblent moins pouvoir nier le rôle de la ville dans le phénomène que ne se permettent de le faire certains urbanistes quant à celui de la campagne, certains n'hésitent néanmoins pas à déplorer « *l'ascendance et l'imprégnation de théories jusqu'ici fondées sur la fin du rural ou sa réduction à un espace interstitiel ou résiduel* » (Thomsin, 2001). Or, si ces interprétations contradictoires s'expliquent notamment par « *la relativité dans le temps et dans l'espace des représentations sociales du rural, de l'urbain et des relations ville-campagne* » (Mathieu, 1998, 11), elles sont figées dès lors que l'on y entre par les catégorisations statistiques de l'INSEE qui tendent à conforter, non sans quelques limites, une lecture urbaine du phénomène.

1.2. « Les zonages officiels ne rendent que partiellement compte du phénomène de périurbanisation » (Roux, Vanier, 2008)

Bien que les objets « ville », « campagne » et « périurbain » paraissent difficilement délimitables dans l'espace tant ils renvoient à des construits sociaux volatiles et évolutifs, la statistique française n'a eu de cesse de créer des zonages entérinant la partition de l'espace en même temps qu'elle en reconnaît, en les redéfinissant sans cesse, les limites.

1.2.1. De l'unité urbaine aux zones de peuplement industriel et urbain

Pour analyser cette croissance urbaine, l'INSEE a dû créer une nomenclature basée sur une définition et des critères stricts permettant de comparer les agglomérations entre elles et surtout d'être en phase avec la réalité urbaine. De toute évidence, la distinction entre commune urbaine et commune rurale appuyée sur les seuls critères du seuil démographique (2000 habitants agglomérés au chef-lieu) et de la définition morphologique de l'agglomération (définie par l'INSEE comme l'« *ensemble des constructions avoisinantes formant un ensemble, tel qu'aucune ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres et tel qu'il comprenne au moins 50 habitants* ») s'est vite révélée inopérante pour rendre compte de l'urbanisation. Dès 1954, l'INSEE a jugé nécessaire d'introduire une notion supplémentaire pour rendre compte du débordement de la croissance urbaine au-delà des limites communales. C'est ainsi qu'est apparue l'unité urbaine, subdivisée en deux types : la ville isolée (qui répond aux mêmes critères que précédemment dans les limites communales) et l'agglomération multicommunale (quand la continuité du bâti entre groupements d'habitations d'au moins 50 habitants s'opère sur plusieurs communes indépendamment du seuil des 2000 habitants). Malgré tout, ces

critères ont été rapidement jugés insuffisants pour rendre compte d'une urbanisation de plus en plus diffuse autour des zones urbaines. Comme l'écrit Robert Marconis dans un article intitulé « Villes et campagnes, l'évolution des zonages statistiques », publié dans *Historiens et géographes* en 1997, « *la limite entre villes et campagnes devient difficile à établir à partir du moment où de nombreux citoyens choisissent de résider dans des communes rurales périphériques tout en conservant leur emploi dans une autre commune appartenant à une unité urbaine* » (p. 184). Un nouveau zonage territorial fait donc son apparition, celui des Zones de Peuplement Industriel et Urbain (ZPIU), qui associent aux unités urbaines toutes les communes rurales situées dans leur orbite du fait de l'urbanisation dont elles sont le théâtre. Comme son nom l'indique, ce nouveau découpage incorpore deux types de communes rurales : des communes dites « industrielles » (qui abritent un ou plusieurs établissements de 20 salariés au moins, l'effectif total devant dépasser la barre des 100 salariés) et des communes non industrielles dites « dortoirs ». Ces dernières sont le résultat de la combinaison de trois critères, la part de la population active résidente qui ne travaille pas dans la commune, la proportion de ménages résidents qui ne vivent pas de l'agriculture et le rythme de croissance de la population entre deux recensements. Les communes rurales entrant dans cette nouvelle norme statistique ont rapidement crû : en 1982, près d'une commune rurale sur deux appartenait à une ZPIU, ce qui était aussi le cas de 89% de la population. Si en 1977 les communes rurales des ZPIU paraissent « *dans une mesure convenable coïncider avec le fait rural* » (Bauer, 1977, 14), face à l'explosion des navettes domicile / travail et à la chute du nombre d'actifs agricoles, cette catégorisation statistique est devenue inopérante au fil des recensements : en 1990, elle amenait à considérer que 96% de la population vivait dans les ZPIU, celles-ci couvrant plus de trois quarts du territoire national qui serait au deux tiers « rural périurbain ».

1.2.2. Le zonage en aires urbaines : une « *nouvelle approche territoriale de la ville* » (Le Jeannic, 1996)

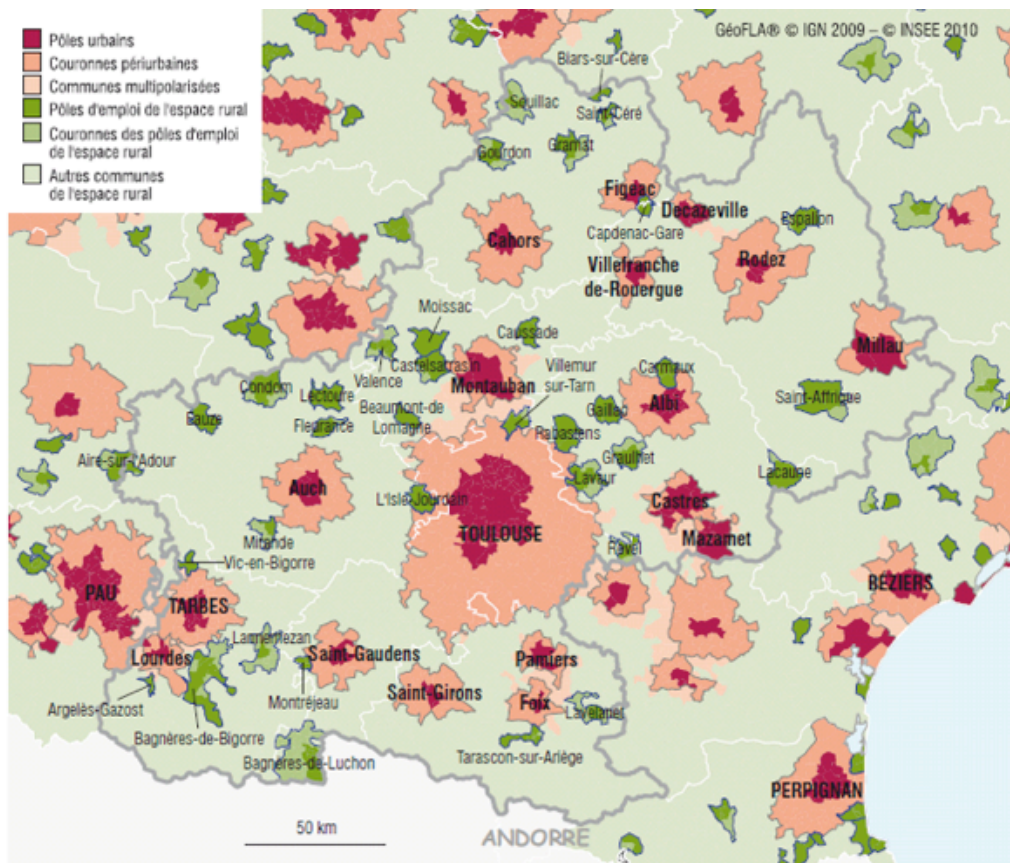
« *Les formidables transformations qu'a connues notre société durant les dernières décennies [réclamant] de nouveaux concepts* » (Le Jeannic, 1996, 25), un nouveau zonage a été mis en place : le Zonage en Aires Urbaines et en aires d'emploi de l'Espace Rural, censé mieux correspondre aux réalités observées et proposant pour la première fois une définition de l'espace rural qui ne soit pas uniquement identifié par la négative, transformé depuis 2010 en un simple zonage en aires urbaines qui évacue la différence entre espace à dominante urbaine et espace à dominante rurale au profit d'une approche par taille de pôles.

- *Les espaces constitutifs du ZAUER*

Fondé sur l'intensité des navettes domicile / travail et le nombre d'emplois, puisque « *la dissociation croissante des lieux de résidence et des lieux de travail, la plus grande dispersion des premiers et la*

concentration des seconds, font aujourd'hui de l'offre de travail le vecteur le plus structurant de la centralité dans les nouveaux espaces métropolitains » (Berroir et al., 1996), ce zonage distingue tout d'abord deux catégories d'espace, l'espace à dominante urbaine et l'espace à dominante rurale, chacune subdivisée à son tour selon ces mêmes critères en sous-groupes tels que représentés sur la carte suivante.

Carte 1 : Un exemple du découpage en ZAUER : la région Midi-Pyrénées



Source : INSEE, 2010

Comme on le voit, l'espace à dominante urbaine est constitué d'aires urbaines et de communes multipolarisées. L'aire urbaine comprend à son tour deux types d'espace : un pôle urbain, unité urbaine offrant plus de 5 000 emplois sans être sous la dépendance d'un pôle urbain plus important, et une couronne périurbaine, communes dont 40% au moins des actifs résidents travaillent dans le pôle urbain. Lorsque ce seuil des 40% n'est pas atteint avec une mais plusieurs aires urbaines, la commune est dite multipolarisée. Les communes périurbaines équivalent à l'ensemble des communes de la couronne périurbaine et des communes multipolarisées.

L'espace à dominante rurale¹⁸ est pour sa part constitué de trois sous-catégories. Les pôles ruraux n'appartiennent pas à l'espace à dominante urbaine et comptent plus de 1 500 emplois. La couronne des pôles d'emploi de l'espace rural est constituée des communes dont 40% des actifs résidents travaillent dans le reste de l'aire d'emploi de l'espace rural. Par analogie avec les aires urbaines, ces deux premiers sous-espaces forment les aires d'emploi de l'espace rural. Enfin, un troisième sous-groupe est constitué des autres communes de l'espace à dominante rurale, fruit d'une fusion entre les anciens rural sous faible influence urbaine (qui adressait 20% de ces actifs résidents au pôle urbain) et rural isolé (qui regroupait les autres communes).

- *Un nouveau visage de la France urbaine et rurale*

Les changements apportés par ce nouveau zonage statistique sont conséquents puisque selon ces critères en 1990, 24% de la population et 64% des communes appartiennent à l'espace à dominante rurale, alors qu'à peine 4% de la population et 22% des communes étaient comptabilisés dans le rural hors ZPIU. 15 000 communes classées antérieurement en ZPIU ont ainsi réintégré l'espace à dominante rurale, y compris les unités urbaines n'atteignant pas 5 000 emplois pour devenir pôle urbain ou dont la mobilité quotidienne des actifs résidents n'atteignait pas un seuil suffisant pour les faire entrer dans une autre catégorie.

Les deux changements majeurs opérés par ce nouveau découpage statistique de l'espace national résident donc en « *des aires urbaines plus resserrées et un espace à dominante rurale dans lequel on réintègre de nombreuses petites unités urbaines* » (Marconis, 1997, 187). Si un tel zonage semble donc mieux correspondre à la réalité rurale de notre pays, son intérêt du point de vue de l'espace périurbain n'est pas non plus négligeable.

D'une part, il permet de le définir au regard de deux critères essentiels, l'un morphologique puisqu'une commune n'est périurbaine que si elle est séparée de pôle urbain par un espace non bâti d'au moins 200 mètres, l'autre fonctionnel puisqu'au moins 40% des actifs résidents de ces communes occupent un emploi dans une ou plusieurs aires urbaines. D'autre part, Thomas Le Jeannic montre bien que ce nouveau zonage permet de prendre la mesure de la périurbanisation puisque, en appliquant les mêmes concepts au recensement de 1982, on s'aperçoit que le nombre d'habitants des communes périurbaines (couronne périurbaine et communes multipolarisées confondues) est passé de 6 à 9 millions sous le double effet du dynamisme démographique de ces espaces (excédent naturel et solde migratoire positifs) et de leur extension géographique (le nombre de communes dont le pourcentage d'actifs travaillant dans le pôle urbain passe la barre des 40% augmentant et s'agrégeant à l'aire urbaine). Moins vive dans les années 1990 (Bessy-Pietri, 2000), cette forme de croissance urbaine se poursuit néanmoins, toujours selon cette double modalité. C'est ainsi qu'en 1999, les couronnes périurbaines et communes multipolarisées hébergent un peu plus de 12 millions d'habitants (21% de la

¹⁸ La subdivision initiale de l'espace à dominante rurale a été actualisée en 2002 à partir des déplacements domicile-travail en 1999. Les intitulés ont changé, les quatre catégories originelles ont été réduites à trois et les seuils de chaque catégorie ont été revus. La présentation reprend cette version actualisée.

population nationale) dans près de 15 000 communes, soit une augmentation de 33% de la population de ces espaces et de 43% du nombre de communes depuis 1990.

Tableau 1 : Répartition des communes et de la population en fonction du ZAU en 1990 et 1999

	Espace à dominante urbaine			Espace à dominante rurale
	Pôles urbains	Couronne périurbaine	Communes multipolarisées	
Nombre de communes	2813 / 3100	7 900 / 10 808	2 500 / 4122	23 300 / 18 535
% de la population	60,7 / 61,4	12,2 / 16	3,5 / 5	23,6 / 18,1

Source : INSEE, 1990 et 1999

D'après le recensement de 2006, dans les limites des aires urbaines de 1999, la population périurbaine a crû pour dépasser les 13 millions d'habitants, ce qui représente un peu moins de 22% de la population nationale sur le tiers de la superficie du territoire, et le renouveau démographique de l'espace rural constaté à l'occasion du recensement de 2006 (INSEE, 2009) laissait déjà penser que les limites de la couronne périurbaine avaient bougé, tant à l'intérieur (extension des communes des pôles urbains) qu'à l'extérieur (avancée du front de communes adressant 40% de leurs actifs résidents vers le pôle urbain), ce que confirme la définition du nouveau zonage en aires urbaines de 2010.

- *Le nouveau Zonage en Aires Urbaines de 2010 et la poursuite de la périurbanisation*

Alors que la dynamique démographique des villes et de leurs couronnes se poursuit inexorablement et que « *le développement récent des métropoles résulte en très large part de la croissance démographique des communes périurbaines et de l'inclusion de nouvelles communes dans leur aire d'influence* » (Charmes, 2009, 26), le recensement de 2008 a servi de base à l'élaboration d'une nouvelle version du zonage en aires urbaines qui évacue la distinction entre espace à dominante urbaine et espace à dominante rurale, au profit d'une distinction des aires en fonction de la taille de leur pôle (petit, moyen ou grand) qui permet de définir quatre types d'espace :

- l'espace des grandes aires urbaines, composé de trois sous-espaces : les grands pôles urbains, unités urbaines de plus de 10 000 emplois ; leur couronne, dont le critère de définition n'a pas changé puisqu'elle correspond toujours aux communes dont au moins 40% des actifs résidents travaillent dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci ; les communes multipolarisées qui adressent plus de 40% de leurs actifs résidents dans plusieurs aires urbaines, ces deux derniers sous-ensembles

constituant l'espace périurbain. Ces aires sont les seules qualifiées d'urbaines tant leurs caractéristiques se différencient des autres par la densité de population, la nature des emplois, les prix des logements ou le profil socio-démographique des habitants (INSEE, 2011).

- l'espace des autres aires : il est constitué des autres pôles urbains, qu'ils soient moyens, c'est-à-dire offrant entre 5 et 10 000 habitants, ou petits, offrant entre 1 500 et 5 000 habitants et de leur couronne respective,
- les autres communes multipolarisées qui adressent 40% au moins de leurs actifs résidents dans plusieurs aires de différentes tailles,
- les communes isolées hors influence des pôles.

Ces nouvelles définitions confirment la volonté de l'INSEE de décrire par le biais d'un tel zonage l'influence des villes, au sens des unités urbaines, sur l'ensemble du territoire et font apparaître deux phénomènes.

D'une part, l'évacuation de la référence à l'espace rural puisque l'approche fonctionnelle choisie, basée sur les déplacements domicile / travail, témoigne de l'emprise croissante des villes sur l'espace national, et aurait réduit à la portion congrue cet espace à dominante rurale. Si l'on tente un recoupement, quoiqu'imparfait, entre les anciennes et les nouvelles définitions, l'espace à dominante rurale correspondrait aux actuelles petites aires (associant petits pôles et couronne de ces petits pôles), aux communes isolées hors influence des pôles et, de manière anecdotique, à une partie des autres communes multipolarisées¹⁹. Exception faite de ces dernières qu'il nous est impossible de décomposer, l'espace à dominante rurale, s'il avait continué d'exister sous cette appellation, n'aurait dès lors plus compté que 8 800 communes (contre 18 500 précédemment) pour 8,7% de la population (contre 18,1% en 1999). Suite à l'émoi suscité par cette disparition du rural dans une analyse du territoire sous l'angle de l'emploi, l'INSEE travaille dès lors à une nouvelle définition moins négative de cet espace tout en rappelant que cette approche fonctionnelle n'a de sens que croisée à une approche morphologique afin de « *mieux rendre compte des interactions entre villes et campagnes* » (INSEE, 2011, 3) puisque dans les couronnes des pôles, toutes tailles confondues, plus de la moitié des communes sont rurales au sens morphologique.

D'autre part, c'est la poursuite de la périurbanisation qui frappe. La nouvelle définition du zonage fait ainsi apparaître que la croissance des grands pôles urbains, bien que forte, n'égale pas celle de l'espace périurbain (dans sa double composante, couronne et communes multipolarisées des grandes aires) comme on le voit sur le tableau suivant. Les périphéries urbaines affichent donc une croissance supérieure à celle des centres, englobent près d'un quart de la population et s'étendent sur près de 40% du territoire.

¹⁹ Une partie seulement puisque cette catégorie agrège les communes adressant au moins 40% de leurs actifs à diverses aires urbaines quelle que soit leur taille. Il faudrait donc pouvoir isoler, pour retrouver les contours de l'espace à dominante rurale ancienne définition, les communes qui n'atteignent plus ce seuil de 40% si l'on retranche les flux de travailleurs à destination des petites aires, autant dire que cela jouerait probablement à la marge.

Tableau 2 : Evolution des différents sous espaces des grandes aires urbaines²⁰ entre 1999 et 2008

	Grands pôles urbains	Couronne de ces pôles	Communes multipolarisées de grandes aires urbaines	Autres catégories
Nombre de communes (2008)	3 257	12 305	3 980	17 157
% de la population (2008)	58,8%	18,6%	5,2%	17,4%
Evolution population 1999-2008	8,8%	39,1%	45,3%	-24,8%
Evolution surface 1999-2008	21,7%	41,5%	50,1%	-19,4%

Source : INSEE, RGP 1999, 2008

Cette augmentation du nombre de communes périurbaines s'explique en partie par le renforcement du poids des pôles dans l'offre d'emploi (+ 16,8% entre 1999 et 2008), plus rapide que l'évolution de leur population, et qui « *contribue à attirer des actifs d'autres communes et fait entrer dans les grandes aires des communes plus éloignées* » (Floch, Levy, 2011, 2). Cette réalité de l'extension territoriale des aires urbaines n'explique pourtant qu'une partie de leur croissance (54%) qui se fait aussi par densification (à 46%), définie comme l'accroissement de la population, à périmètre constant (celui de 2010), entre 1999 et 2008. S'il existe une différence géographique marquée entre l'évolution du pôle où l'augmentation de population s'explique plus par l'effet densification que par l'effet extension territoriale, et celle des couronnes, où la hiérarchie de ces éléments explicatifs s'inverse, notons malgré tout que cette notion de densification est somme toute relative puisque si toute augmentation de population sur un territoire se traduit effectivement par une augmentation de la densité, cela ne présage en rien de l'évolution du tissu urbain desdites communes densifiées.

Ainsi, bien que ce zonage en aires urbaines « *présente en général une grande utilité notamment parce qu'elle constitue un bassin d'emploi de taille raisonnable* » (Julien, 2007, 33), il n'est pas exempt de défauts qu'il faut garder à l'esprit pour ne pas en faire « *le seul territoire utilisé dans l'analyse* » (ibid., 33).

²⁰ Selon la nomenclature 2010.

1.2.3. La pertinence de l'aire urbaine en question pour l'étude de la périurbanisation

Sans vouloir remettre en cause le bien-fondé ni la nécessité de telles nomenclatures qui ont « *le grand avantage de servir de cadre commun de référence pour les études sur l'évolution du territoire et la manière dont les hommes se l'approprient* » (Le Jeannic, 1996, 42), il convient de manier ces définitions statistiques avec précaution.

Pour commencer, certains auteurs ont pu regretter, lorsque ce nouveau zonage a été proposé en 1996, qu'il reste enfermé dans une vision binaire du territoire avec « *son espace urbain d'une part et son espace rural d'autre part, bien étanches* » (Vanier, 2008, 46) alors qu'il aurait pu être l'occasion de reconnaître la complexité spatiale, de bousculer la grille de lecture traditionnelle qui opposait et délimitait ville et campagne. C'était même un des objectifs de cette nouvelle nomenclature que de redonner une juste place à l'espace rural qui se réduisait comme une peau de chagrin (Brunet, 1997 ; Charmes, 2011). C'est ce qui explique le seuil restrictif retenu par l'INSEE pour définir les communes périurbaines comparativement à celui utilisé dans d'autres pays, oscillant plutôt entre 15 et 25%. En plus de ne pas être reconnue comme espace à part entière, le périurbain serait donc également sous-estimé par le choix de ce seuil mais également par la nomenclature elle-même.

En effet, par le biais du classement de certaines unités urbaines dans l'espace à dominante rurale, une part de la périurbanisation échappe à l'analyse statistique qui cantonne le périurbain aux couronnes périurbaines des aires urbaines, c'est-à-dire celles dépendantes d'un pôle dit urbain parce qu'offrant plus de 5 000 emplois, ce qui exclut de la mesure du phénomène périurbain les couronnes des pôles d'emploi de l'espace rural (qui n'atteignent pas le seuil des 5 000 emplois). Certes, elles ne représentaient que 832 communes et 0,4% de la population du territoire en 1999, mais on peut supposer que le renouveau démographique de l'espace à dominante rurale à l'œuvre entre 1999 et 2006 est autant porté par le débordement de l'aire d'influence des aires urbaines sur les communes rurales limitrophes que par la poursuite de la périurbanisation autour de ces pôles d'emploi de l'espace rural. A cet égard, on peut noter que la version actualisée du zonage de 2010 continue à sous-estimer la mesure statistique de la périurbanisation puisqu'elle réduit l'espace périurbain à la couronne périurbaine et aux communes multipolarisées des grands pôles urbains, excluant de ce fait du comptage non seulement les couronnes des désormais petits pôles (anciens pôles d'emploi de l'espace rural), comme c'était déjà le cas précédemment (587 communes, 0,3% de la population en 2008), mais également les couronnes des moyens pôles qui comptent entre 5 000 et 10 000 emplois, soit 803 communes (0,5% de la population en 2008) qui auparavant auraient relevé de l'espace périurbain puisqu'était considérée comme urbaine une aire dont le pôle passait la barre des 5 000 emplois. Même si là encore les effectifs en jeu ne sont pas importants et si la surface des couronnes des moyens et petits pôles est relativement limitée par rapport aux pôles eux-mêmes, traduisant une moindre portée de l'influence de ces villes sur leurs alentours, leur absence de la définition statistique de l'espace périurbain ne doit pas conduire à nier la nature périurbaine des enjeux qui les touchent.

Par ailleurs, il faut se garder d'assimiler aire urbaine et étalement urbain. Philippe Julien notamment s'est efforcé, dans une recherche menée pour le compte du CERTU²¹, d'analyser de manière critique la construction de cette catégorie statistique pour montrer que plusieurs de ses procédés d'élaboration interdisent de l'utiliser comme un indicateur de l'étalement urbain²². L'insécabilité des unités urbaines alors que « *le chemin qui relie deux communes d'une agglomération par la règle des 200 mètres est parfois tenu* » (Julien, op.cit., 25), le processus itératif qui conduit à un effet boule de neige grossissant démesurément le nombre de communes périurbaines (+65% entre la première étape et la sixième itération), la probable diminution en 2010 du nombre d'aires urbaines au profit d'une augmentation de leur nombre de communes si le procédé de construction reste le même et si l'on se fie au dessin des aires d'influence à 25% en 1999, sont autant d'arguments qui permettent de constater le manque d'efficacité de l'aire urbaine pour étudier l'étalement urbain. En effet, par le jeu de ces critères, des communes se trouvent incluses dans la couronne périurbaine voire même dans le pôle urbain sans que l'ensemble de son territoire ne soit urbanisé, privilège d'ailleurs au combien recherché par les ménages qui y élisent domicile. Selon la nomenclature de Corine Land Cover, les territoires agricoles occupent 50% de l'espace des pôles urbains et les forêts et milieux semi-naturels 25% ! Le mode de construction des aires urbaines ne prend pas en compte cette discontinuité de la périurbanisation et rend l'assimilation de ce découpage avec l'étalement urbain, qui suppose une sorte de recouvrement homogène du territoire par la nappe périurbaine, inadéquate, quoique largement véhiculée dans les discours des médias ou des politiques.

Enfin, c'est sur le caractère trop restrictif des critères pris en compte dans la construction des aires urbaines que nous finirons ce tour d'horizon des débats liés à cette nomenclature : ne reposant que sur les déplacements domicile / travail, qui ne représentent pourtant qu'un tiers des déplacements quotidiens, elle privilégie une approche fonctionnelle de ces espaces. Le périurbain ne serait que cette couronne de communes, séparées morphologiquement de la ville, mais liées à elle par le biais des navettes domicile / travail. Or il s'agit là d'une négation de la complexité de ces espaces à la réalité plus protéiforme et où le comportement des habitants n'est pas guidé par le seul rapport à l'emploi, ce que Cécile Vignal a pu montrer de manière plus générale en étudiant les stratégies des ménages confrontés à une délocalisation de l'emploi²³. Elle démontre en effet que, dans un contexte d'instabilité de l'emploi et d'amélioration des moyens de transports, « la mobilité résidentielle ne se détermine pas uniquement en fonction des opportunités qu'elle offre mais aussi en fonction des coûts qui y sont associés », ces derniers étant liés à des considérations financières, professionnelles, familiales et relationnelles. Bien que dressé à partir d'exemples de territoires non métropolitains et dans des situations de mobilité géographique contrainte, ce constat, qui replace l'habitat dans un système d'arbitrages plus large que le seul arbitrage professionnel, est transférable aux espaces périurbains. Une définition uniquement arrimée à l'offre de travail, comme c'est le cas pour la délimitation des aires urbaines et de ses différentes composantes, conduit à rester enfermé dans un

²¹ Le CERTU, Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques, est un organisme dépendant du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer créé en 1994 pour piloter des études sur ces différents thématiques et ainsi aider à la définition des politiques publiques.

²² JULIEN P., 2007, Analyse critique de la pertinence de l'aire urbaine pour étudier l'étalement urbain, Rapport d'études, Lyon, CERTU, 41 p.

²³ VIGNAL C., 2006, « Concilier mobilité résidentielle et mobilité professionnelle : cadrage statistique et pistes de réflexion », *Horizons stratégiques*, n° 2, p. 37-47.

schéma urbain centre / périphérie aujourd'hui dépassé pour analyser les nouvelles logiques métropolitaines (Jaillet, 2006). « *Il en résulte une aire proliférante qui n'est pas forcément celle d'une urbanisation ou d'un développement résidentiel mais qui traduit seulement une dépendance par l'emploi* » (Vanier, 2008, 46) et comme le dit Philippe Julien, « *que l'aire urbaine convienne pour analyser l'emploi ne signifie pas pour autant qu'elle soit le territoire pertinent pour étudier d'autres phénomènes* » (op.cit., 33).

Si elle est discutable, cette nomenclature n'en reste pas moins incontournable puisque non seulement elle permet d'appréhender l'une des caractéristiques essentielles de notre société, à savoir la déconnexion de plus en plus grande entre lieu de vie et lieu de travail, mais elle sert aussi de point d'appui à des politiques d'aménagement majeures qui ont besoin de définir à différentes échelles les conditions d'attribution de certaines aides, les territoires d'application de certaines mesures, les espaces d'élaboration de certains documents. Référence commune et catégorie de l'action politique, cette catégorisation demeure donc centrale. Elle ne reste néanmoins qu'une des entrées possibles dans l'analyse d'espaces périurbains plus divers que ne le laisse penser cette définition générale.

1.3. « *Il n'existe pas de définition commune ni de bonne manière d'appréhender spatialement ou de qualifier [le phénomène périurbain]* » (Roux, Vanier, 2008)

Pris en tenaille entre une interprétation ruraliste en déclin qui en fait une renaissance des campagnes et une interprétation urbaine dominante qui en fait une banlieue en devenir, et que vient confirmer sa définition statistique par l'INSEE, le périurbain est-il voué à n'exister que dans cette dialectique entre urbain et rural sans y trouver sa place ? Face à la difficulté de le cerner spatialement, faut-il pour autant renoncer à en identifier les caractéristiques ? Sans doute pas, car il y a des choses à apprendre de cette difficulté même.

Elle traduit en effet la relativité du phénomène périurbain qui, s'il est commun à la plupart des villes tant françaises qu'européennes et même mondiales, n'en reste pas moins très lié au contexte dans lequel il se développe. Quoi de commun en effet entre la périurbanisation francilienne, où la taille de la ville-centre, la présence des villes nouvelles et des villes à une heure de Paris ont donné naissance à une vaste aire d'influence et de navettage, et celle des autres villes françaises ? Au sein de ces dernières également, la forme, l'étendue, les rythmes de la périurbanisation varient considérablement (Bessy-Pietri, 2000) en fonction de nombreux critères :

- socio-économiques : les différences de revenus des ménages, elles-mêmes en partie liées aux spécialisations économiques de leur agglomération d'appartenance, se traduisent sur les formes d'habitat privilégiées,
- morphologiques et historiques : les villes qui ont connu une période de fort développement de leurs banlieues n'offrent pas le même visage que les agglomérations qui ont vu se développer la périurbanisation aux portes de leur ville-centre,

- culturels : selon Marc Wiel en effet²⁴, bien que la périurbanisation a vu se diffuser la maison individuelle même là où elle n'était pas de tradition, la trace des traditions d'habitat antérieures demeure là où elles étaient particulièrement marquées,
- politiques : la plus ou moins grande ouverture foncière des communes susceptibles d'accueillir la périurbanisation, elle-même liée aux comportements des propriétaires fonciers, des populations locales et des premières générations de périurbains, explique enfin les contours de la périurbanisation.

Ainsi, puisque « *les aires urbaines ne se situent pas, à une date donnée, dans les mêmes phases de développement* » (Bessy-Pietri, 2000, 41), il semble dès lors difficile de parler de l'espace périurbain de manière globale, tant les variations locales de ce phénomène généralisé l'emportent.

Pour sortir de cette difficulté ainsi que des oppositions stériles entre approche rurale et approche urbaine du phénomène périurbain, de nombreuses réflexions sont conduites pour questionner le rapport ville-campagne et en faire évoluer la représentation (actes du colloque organisé à Poitiers en 2003 sur le thème *Rural-Urbain, nouveaux liens, nouvelles frontières*), pour faire des périphéries une catégorie d'analyse à part entière (colloque organisé à Bordeaux en 2008 sur *Les périphéries urbaines entre normes et innovations*, ouvrage coordonné par M. Dumont et E. Hellier sur le thème des *Nouvelles périphéries urbaines* paru aux Presses Universitaires de Rennes en 2010), et pour donner toute leur place aux modèles régionaux et contextes locaux de la périurbanisation. En citant Martin Vanier, on peut ainsi résumer la situation : « *la périurbanisation produit durablement un tiers espace qui vient brouiller la relation du vieux couple ville-campagne* » (2003). En proposant cette nouvelle périphrase, il entend sortir de la culture du sous-produit urbain dans laquelle on a plongé depuis des décennies le périurbain pour en faire un lieu de l'hybridation, à l'intersection entre la ville et la campagne, réunissant dans un mariage inédit des caractéristiques de l'une et des particularités de l'autre sans pouvoir se résumer à elles : « *un espace interterritorial quotidien par excellence* » (Vanier, 2008, 50).

Dans cette lignée, de nombreux travaux, à l'instar de ceux menés au sein de l'atelier « *Dynamiques et pratiques résidentielles de l'urbain au rural* » du GIS Logement-Habitat qui rassemble nombre des chercheurs et jeunes chercheurs travaillant sur ces espaces, optent pour plus de souplesse : comme l'expliquent M. Berger et M-C. Jaillot dans l'introduction au numéro de la revue *Noroi* consacré au « *Vivre les espaces périurbains* », « *une manière pragmatique de contourner cette difficulté a consisté à considérer le périurbain dans une acception large* » (p. 8) : des espaces qui « *ne sont plus tout à fait de la ville et qui ne sont plus de la vraie campagne* ». N'est-ce pas là la manière dont les périurbains eux-mêmes se définissent ? L'enquête dont rend compte A. Morel-Brochet dans sa contribution à ce numéro de la revue²⁵ traduit bien cette mise à distance de certaines caractéristiques de la ville comme de certaines caractéristiques de la campagne. Ainsi, l'un des habitants qu'elle a rencontré à Grez-Neuville, commune périurbaine d'Angers, explique avoir « *connu la vraie campagne, la ferme* » et de

²⁴ WIEL M., 2000, « Forme et intensité de la périurbanisation et aptitude à la canaliser », in *Données Urbaines*, Economica-Anthropos, p. 153-160.

²⁵ MOREL-BROCHET A., 2007, « A la recherche des spécificités du mode d'habiter périurbain dans les représentations et les sensibilités habitantes », in *Noroi*, « *Vivre les espaces périurbains* », n° 205, p. 23-35.

poursuivre : « ça par contre j'ai pas envie de le revivre. C'est l'isolement pour moi, c'est trop seul. Par contre ici, pour moi, c'est la campagne, c'est pas le centre-ville, c'est pas la ville d'Angers, c'est la campagne au sens où les maisons ne sont pas serrées, on est calme ».

Le périurbain est difficile à cerner, pour ne pas dire « insaisissable » (Clavel, in Berque et al., 2006). Le terme, quoique dominant dans le langage des sciences humaines, partage encore la scène avec d'autres qui mettent l'accent soit sur des effets de contexte (à l'image de la suburbanisation qui fait écho au modèle américain des suburbs²⁶), soit sur des processus (l'idée d'une fuite de la ville si l'on pense à l'exode urbain), soit encore sur le degré du phénomène (la rurbanisation constituant la première phase d'un phénomène qui devient périurbain en prenant de l'ampleur). Au-delà de ce flou terminologique, c'est sur la définition même, tant sémantique que spatiale, du phénomène que subsistent des désaccords. Mais la contradiction entre l'idée de dépendance fonctionnelle à la ville (lecture urbano-centrée) et celle d'un attrait pour les valeurs propres de la campagne (lecture ruraliste) met en fait l'accent sur l'inscription multiscalaire du phénomène périurbain. A petite échelle, il peut apparaître comme la manifestation d'une concentration de plus en plus forte de la population dans les agglomérations, mais il se traduit à grande échelle par une déconcentration de plus en plus avancée dans les espaces ruraux. Certains auteurs vont même jusqu'à considérer que la périurbanisation « se déploie ailleurs que dans la périphérie des villes et autrement que sous la forme d'une urbanisation au sens propre » (Roux, Vanier, 2008, 11), ce qui rendrait obsolète l'usage même de ce terme. A défaut d'un autre, nous l'utiliserons, tantôt dans son acception statistique avec toutes les limites déjà mentionnées, tantôt dans son acception plus souple : il ne faut pas oublier qu'avant d'être l'espace des migrations alternantes domicile / travail, l'espace périurbain est avant tout le fruit d'un mode d'urbanisation porté par un modèle résidentiel, celui de l'accession à la propriété d'une maison individuelle, élément fondateur d'un mode d'habiter l'entre deux lui-même spécifique.

2. D'un modèle résidentiel à la ville émergente

Si la définition *a minima* qui verrait dans la périurbanisation une phase de la croissance urbaine sous une forme essentiellement pavillonnaire²⁷ ne satisfait pas complètement, elle reste néanmoins l'un des rares, si ce n'est le seul, éléments de consensus, même si les auteurs consacrant leurs recherches à cet espace entendent démontrer que s'y joue aussi une diversification de ses fonctions.

²⁶ Suburbanisation qui relève en outre d'une mutation globale du fait urbain en Amérique du Nord d'autant mieux aboutie qu'elle n'a pas été occultée par les penseurs de l'urbain ou les politiques urbaines.

²⁷ Mais qui ne lui est pas propre puisque l'espace rural accueille aussi ce type d'habitat.

2.1. L'espace de l' « *urbanisation dispersée* » (Barattucci, 2006)

S'il est une caractéristique vers laquelle convergent les analyses du phénomène périurbain, c'est bien celui de sa morphologie. Qu'on le considère comme un processus (Kayser et Schektmann-Labry, 1982), comme un état ou « *géotype urbain* » (Cailly, in Levy et Lussault, 2003) ou encore comme une phase spécifique de la croissance urbaine (Jaillet, 2004), la référence à la maison individuelle et à son corollaire, la propriété, est incontournable. Les premiers évoquent ainsi « *la construction urbaine [qui] procède par éclaireurs avancés* » (op.cit., 28), le second « *l'hégémonie de la maison individuelle et de l'accession à la propriété* » dans un espace où « *prédomine l'habitat pavillonnaire et les formes d'urbanisation nouvelles* » (op.cit., 706), la dernière les « *nouveaux tissus gagnés sur l'espace rural où sont massivement construites les maisons individuelles* » (op.cit., 41). Après avoir dressé le tableau d'un « *processus d'exurbanisation résidentielle* » (Cailly, 2010, 214), nous en verrons les soubassements politiques, à savoir une politique du logement favorable tant à l'habitat individuel qu'au statut de propriétaire occupant, et économiques, qui s'incarnent dans l'appareil productif qui s'est mis en place pour répondre à cette demande.

2.1.1. « *Quatre murs et un toit* » (chanson française de 2005)

- *Désir de maison et désir d'accession*

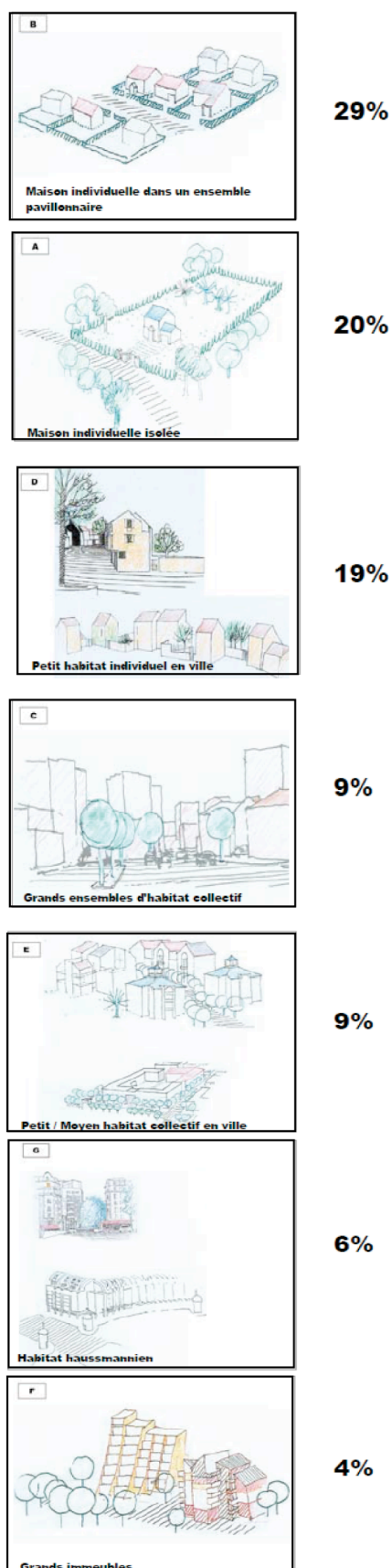
Le rêve de l'accession à la propriété d'un pavillon est partagé par un grand nombre de ménages français, comme le montrent périodiquement des sondages portant sur le thème de l'habitat, à tel point que N. Haumont considère que c'est « *l'une des normes de la francité : l'amour du pavillon est communément attribué au Français en tant qu'élément du caractère national* » (2001, 140).

Déjà identifié dans l'enquête réalisée en 1945 par A. Girard et J. Stoetzel dont les résultats paraissent dans les cahiers de l'INED en 1947, *Désirs des Français en matière d'habitation urbaine*, il est toujours manifeste en 2007. Dans un sondage commandité par l'Observatoire de la Ville et intitulé « *Les Français et leur habitat. Perception de la densité et des formes d'habitat* », interrogés sur la forme d'habitat dans laquelle ils souhaiteraient vivre et face au sept choix proposés sous forme de croquis (Cf. Figure 1), 56% des enquêtés ont opté pour la maison individuelle isolée, 20% pour la maison individuelle dans un ensemble pavillonnaire et 11% pour le petit habitat individuel en ville. Au total, plus de 85% des sondés plébiscitent ainsi la maison individuelle, tandis que 56% déclarent vivre dans une de ces trois formes d'habitat individuel, résultat rejoignant les conclusions de l'enquête commandée en 2004 au CREDOC par l'Union Nationale des Constructeurs de Maisons Individuelles, devenue depuis Union des Maisons Françaises²⁸.

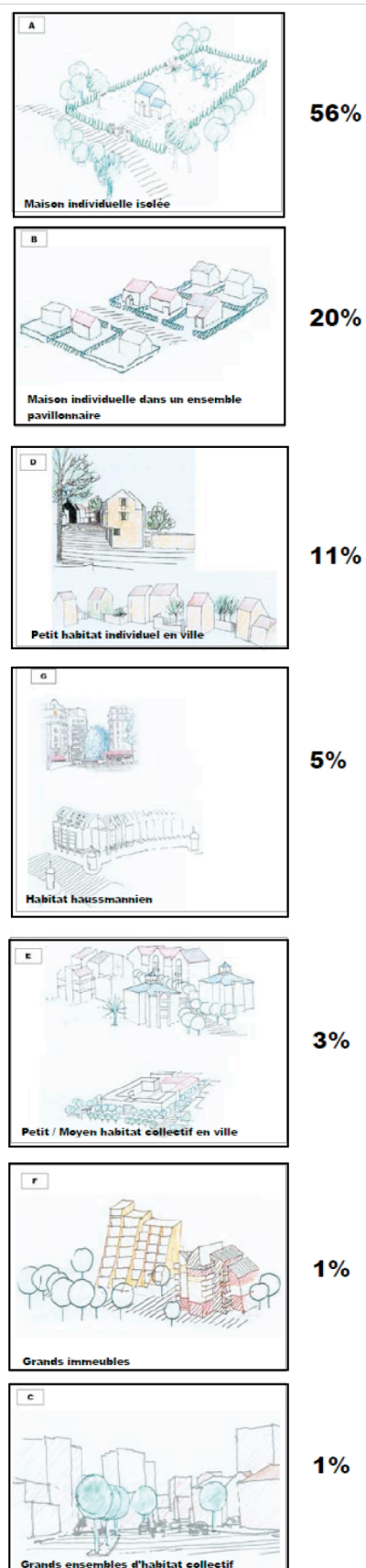
²⁸ DJEFAL S., EUGENE S., 2004, « Etre propriétaire de sa maison : un rêve largement partagé, quelques risques ressentis », in *Consommation et modes de vie*, N°177.

Figure 1 : Visuels proposés lors du sondage sur « Les Français et leur habitat », 2007

Habitat occupé



Habitat souhaité



Source : TNS Sofres, 2007

On devine là en filigrane le poids des représentations associées à la notion de densité et la difficulté à faire évoluer la demande sociale en faveur de formes perçues comme plus durables et économes. Mais on ne peut par ailleurs comprendre cet attachement à la maison et à la propriété qu'en le rapprochant de sa composante symbolique telle que la présente P. Bourdieu (1990) qui y voit un « *placement de père de famille* », élément central d'un patrimoine transmissible à travers lequel se consolide la famille et qui justifie l'investissement économique et affectif occasionné.

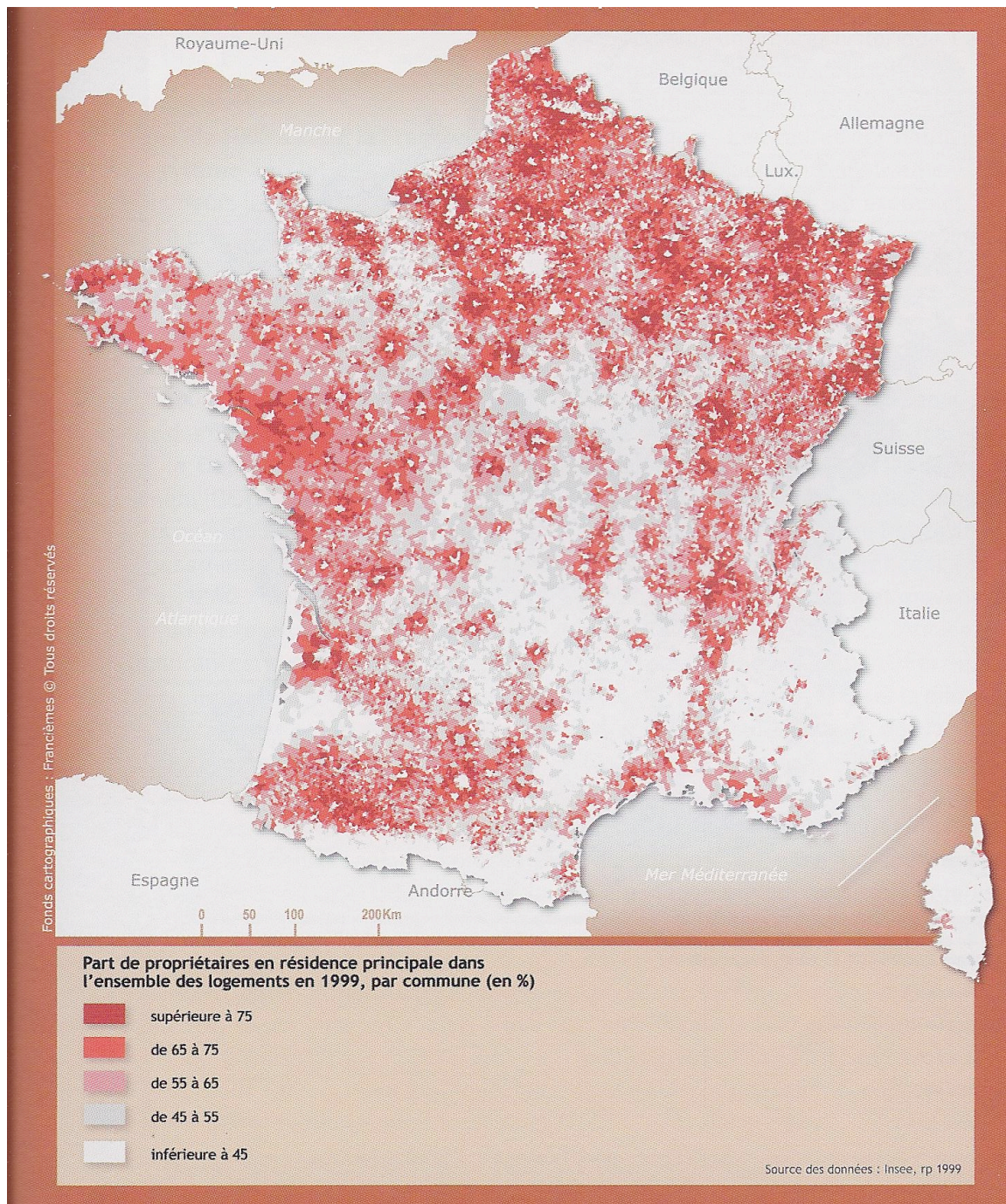
- *Deux indicateurs de la périurbanisation : taux de propriétaires et desserrement résidentiel*

Ces chiffres confirment globalement ceux de l'INSEE puisqu'à l'échelle nationale, en 2007, le parc des résidences principales est constitué à 57% de maisons individuelles. Néanmoins, même si la part des logements individuels dans l'ensemble des logements est importante et souvent supérieure à la moyenne dans les couronnes périurbaines, « *l'équivalence entre périurbanisation et individualisation par le logement* » n'est pas systématique puisque, comme le montrent E. Roux et M. Vanier, d'une part des différences macro-régionales apparaissent et d'autre part, une inversion du regard montre que « *l'habitat individuel périurbain permet le logement des ménages de plusieurs personnes tandis que l'habitat collectif est plutôt celui des ménages unipersonnels* » (2008, 42).

En revanche, cette forme d'habitat est souvent associée à un statut d'occupation particulier, à savoir la propriété, et de ce point de vue, la particularité périurbaine est flagrante. Sur fond d'augmentation générale du taux de propriétaires de leur logement en France (57,4% des ménages sont propriétaires de leur logement en 2007 alors qu'ils n'étaient que 50,7% en 1984)²⁹ et du nombre d'accédants (plus de 600 000 par an entre 2002 et 2006 contre 540 000 entre 1997 et 2001 et 400 000 entre 1989 et 1996), la carte des propriétaires dessine une géographie banlieusarde et périurbaine où les taux sont bien supérieurs à la moyenne. Comme le disent E. Roux et M. Vanier, « *la périurbanisation, c'est l'appropriation résidente du territoire* » (2008, 52).

²⁹ Chiffre encore bien en deçà de la moyenne européenne qui s'établit à 65%.

Carte 2 : Les propriétaires de résidences principales : une géographie périurbaine



Source : Roux, Vanier, 2008

En lien avec ce constat, on observe que ces espaces sont les plus dynamiques du point de vue de la construction comme le note F. Potier dans un rapport pour le CERTU³⁰ dont est extrait le tableau

³⁰ POTIER F., 2007, *Le périurbain : quelle connaissance ? Quelles approches ? Espaces sous influence urbaine : analyse bibliographique*, Rapport pour le CERTU, 70 p.

suivant qui fait figurer le taux de croissance annuel moyen du parc de logements en rapportant la construction neuve de la période au parc en début de période.

Tableau 3 : La construction neuve dans les différents types d'espace du ZAUER

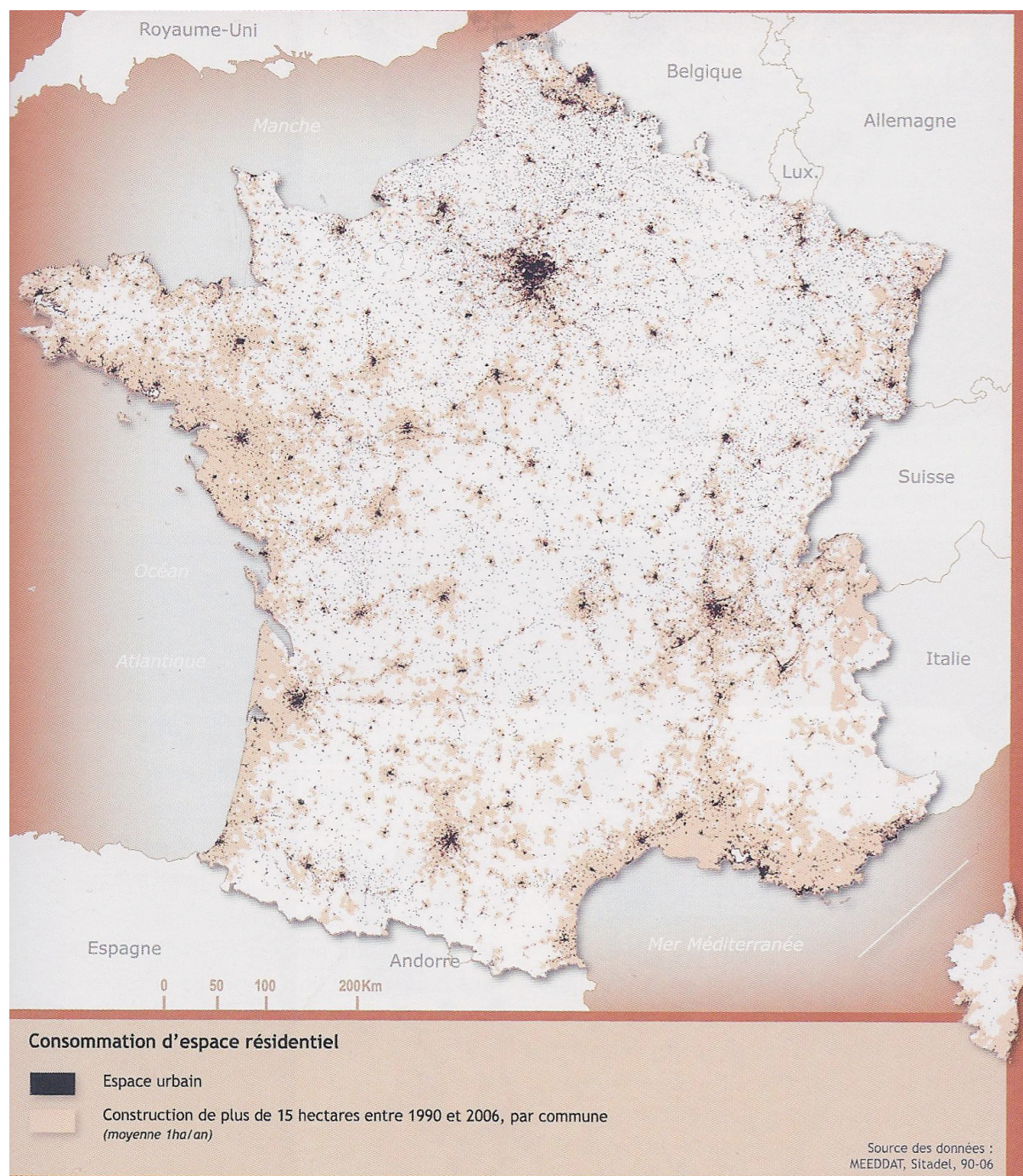
	Taux de croissance annuel moyen du parc de logements	
	1990-1998	1999-2004
Espace à dominante urbaine	1,10%	1,10%
Dont Pôles Urbains	1,00%	0,90%
Couronnes périurbaines	1,50%	1,70%
Espace à dominante rurale	0,80%	1,10%

Source : F. Potier, 2007

L'évolution de cet indicateur entre ces deux périodes traduit un report de la pression de la construction du cœur des aires urbaines vers leurs marges puisque le taux de construction diminue dans les pôles urbains au profit d'une augmentation qui touche tant les couronnes périurbaines que l'espace à dominante rurale. L'INSEE ne fait que confirmer ce report dans son numéro d'*INSEE Première* consacré à l'accession à la propriété dans les années 2000 (n°1291, 2010) en notant que « *les logements neufs sont ainsi surreprésentés en zone rurale périurbaine, la périurbanisation s'accroissant depuis la fin des années 1990. Mais, depuis ces dernières années, ils le sont aussi dans le rural éloigné* ». Pour E. Roux et M. Vanier, « *l'étalement résidentiel est l'expression la plus nette de la périurbanisation* » (op.cit., 29), que vient illustrer la carte de la consommation d'espace résidentiel sur ces quinze dernières années.

Si la périurbanisation ne semble plus connectée uniquement aux aires urbaines et paraît en même temps plus limitée dans l'espace en raison du critère retenu (urbanisation nouvelle de plus de 15 hectares par commune) qui exclut de fait les « *éclaireurs avancés* » (Kayser, Schetkemann-Labry, 1982, 29), cette carte n'en rappelle pas moins la dynamique de construction et de desserrement résidentiel à l'œuvre sur le territoire national.

Carte 3 : La consommation de l'espace résidentiel entre 1990 et 2006



Source : Roux, Vanier, 2008

Il ne faut pas oublier que les caractéristiques de ce dernier jouent un rôle majeur dans la forme qu'y ont prise les villes contemporaines. En effet, la superficie de la France et la disponibilité foncière qu'elle engendre, ont permis aux systèmes urbains de se développer sans se soucier, du moins pendant plusieurs décennies, d'économiser un espace abondant. On peut opposer cette situation à d'autres contextes européens comme celui des Pays-Bas : la faiblesse de l'espace disponible y a très tôt imposé

une politique de protection de l'espace agricole et de maintien de coupures vertes qui a eu pour corollaire la densité urbaine. Cette différence de contexte et de politique n'empêche cependant pas ces pays d'être, aux yeux des experts de l'Agence Européenne de l'Environnement, sous une pression urbaine et des infrastructures de transport (Roux, Vanier, op.cit.) bien plus importante que celle que connaît la France. Est-ce là une des raisons de la poursuite, dans notre pays, d'une politique du logement favorable à la maison individuelle qui semble faire fi du discours alarmiste des experts sur la périurbanisation sur lequel nous reviendrons dans la dernière sous partie de ce chapitre ? Force est de constater en effet que les pouvoirs publics ont toujours encouragé l'accession à la propriété d'une maison individuelle.

2.1.2. Une politique favorable au développement du pavillonnaire

Elément, avec l'effet structurant de l'offre immobilière, de la « *double construction sociale* » du marché de la maison individuelle (Bourdieu, 2000, 30), la politique de l'Etat apparaît comme initiatrice de la demande puisque « *au travers notamment de toutes les formes de réglementation et d'aide financière destinées à favoriser telle ou telle des manières de réaliser les goûts en matière de logement, aides aux constructeurs ou aux particuliers, [...], l'Etat [...] contribue très fortement à produire l'état du marché de logements* » (ibid., 29).

- *Le pavillon comme élément de réponse à des crises périodiques du logement*

Si la périurbanisation a consacré la maison individuelle et la propriété comme modes d'habiter, la politique pavillonnaire commence, selon M-G. Dezès, avec la loi Siegfried de 1894, renforcée par les lois Strauss et Ribot de 1906 et 1908, points d'orgue de la « *formation de l'idéologie pavillonnaire* » tout au long du XIXème siècle. Celle-ci, largement inspirée par le courant hygiéniste et paternaliste, affichait un double objectif : sanitaire, de lutte contre l'insalubrité, et social, de lutte contre les ségrégations dans la ville. Puis, face à la multiplication des lotissements défectueux qui a pris sa source dans les brèches laissées ouvertes par une législation d'esprit libéral dans lesquelles se sont engouffrés des lotisseurs peu scrupuleux, les lois Sarraut et Loucheur de 1928 ont marqué une deuxième étape dans la diffusion du modèle pavillonnaire. Elles s'inscrivaient alors contre les « *solutions collectives de rechange à la politique pavillonnaire* » (Dezès, 2001, 209) dont les partisans, suite aux dérives des expériences pavillonnaires, se sont radicalisés dans les années 1920 sous l'influence du marxisme et des théories corbuséennes. Si la loi Sarraut a surtout eu pour objectif de réparer les dégâts causés par cette construction sauvage en prévoyant une participation de l'Etat à hauteur de 50% des travaux d'assainissement et de viabilisation dans les zones d'habitat des mal lotis³¹, la loi Loucheur a quant à elle « *créé une fièvre pavillonnaire dans des couches de plus en plus*

³¹ Voir notamment Annie Fourcaut, 2000, *La banlieue en morceaux, la crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*, Grâne, Créaphis, 339 p.

larges de la société » (ibid., 214) en conjuguant plusieurs dispositifs qui ont depuis ponctué la politique du logement, à l'instar du dégrèvement fiscal et de la dotation de subventions. Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, 66% du parc immobilier des communes urbaines étaient alors constitués de maisons individuelles.

Si ces premières poussées pavillonnaires ont bien constitué des réponses à des crises de l'habitat populaire (insalubrité des villes du XIX^{ème} siècle, mal lotis des années 1920), le véritable tournant en faveur de l'habitat pavillonnaire en France est bien aussi la conséquence d'une autre crise du logement, celle des grands ensembles construits au sortir de la Seconde Guerre Mondiale pour répondre à la gigantesque pénurie de logements qu'elle a provoquée. Sous l'effet conjugué de cette nécessité de répondre dans l'urgence et en masse aux besoins de relogement des Français, de la mise à distance d'une idéologie pavillonnaire qui rappelait trop le slogan du régime de Vichy, du chemin parcouru par des doctrines nouvelles, telles que le fonctionnalisme, appuyées sur le développement de techniques nouvelles, la politique urbaine s'est réorientée vers l'habitat collectif, comme en témoignent notamment la loi cadre du 7 août 1957 qui refonde la programmation du logement, et l'institution des ZUP, zones à urbaniser en priorité, en 1958. Mais une fois cet effet de contexte politique, économique et idéologique passé, les critiques à l'encontre des grands ensembles se sont multipliées et ont rouvert la voie à l'accomplissement du désir d'habitat individuel, comme le résume une déclaration faite par le Ministre de l'Equipement, Albin Chalandon, en 1969 : « *Toutes les conditions sont réunies pour permettre une grande politique de la maison individuelle désormais à la portée de tous* »³².

- *Aides à la pierre et aides à la personne : pierres angulaires de la politique du logement*

Inaugurée par l'organisation du premier village-expo par le Ministère de l'Equipement en 1966, cette relance de la politique en faveur de l'habitat individuel en accession à la propriété est symbolisée par le concours international de la maison individuelle lancé en 1969 par son Ministre d'alors, Albin Chalandon. Pour « *rendre la maison accessible à tous les Français de façon à éviter la ségrégation entre les gens riches dans les villas et les ouvriers dans les collectifs HLM* »³³, il implique le secteur bancaire qui propose aides et prêts personnalisés. L'édifice continue de se construire sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Suite aux rapports demandés en 1975 à Messieurs Barre (sur la réforme du financement du logement), Nora et Eveno (sur l'amélioration de l'habitat ancien) et dans un contexte de crise économique et de détente sur le marché du logement, la réforme de 1977 sur le financement du logement et la mise en place d'une politique de l'habitat ancien pose les bases de ce que sera la politique du logement jusqu'à nos jours et « *a constitué le couronnement de tout un*

³² Cité par LE COUEDIC D., 2010, « La maison d'abord », in DUMONT M., HELLIER E., *Les nouvelles périphéries urbaines. Formes, logiques et modèles de la ville contemporaine*, PUR, p. 39-56.

³³ Citation tirée du journal *Le Monde* daté du 31 mars 1969, in JAILLET M-C., 1982, *Les pavillonneurs*, éd. du CNRS, Paris, p. 41.

ensemble d'actions visant à orienter vers la propriété [...] les choix des catégories sociales qui étaient les moins portées jusqu'à présent à satisfaire ainsi leur besoin de logement » (Bourdieu, op.cit., 30).

L'objectif affiché est de faire primer la qualité du logement sur la quantité et de désengager l'Etat du financement du logement en resserrant l'aide publique sur les secteurs les plus sociaux et en encourageant la mobilisation de l'épargne privée par le biais du crédit à long terme. Pour ce faire, la loi travaille dans trois directions, l'une rénovant la politique de l'habitat ancien, les deux autres jouant un rôle dans le développement du marché de la maison individuelle, et donc de la périurbanisation :

- La mise en place d'une nouvelle aide à la personne, l'aide personnalisée au logement (APL). Elle prend en charge chaque mois une fraction du loyer pour les locataires ou de la mensualité d'emprunt pour les accédants à la propriété, ce qui permet à ces derniers de faire face à des dépenses de logement croissantes.
- La simplification du système des aides à la pierre. Ainsi, les prêts aidés n'existent plus que sous deux formes : le PLA (prêt locatif aidé) pour le secteur locatif et le PAP (prêt aidé à l'accession à la propriété) pour la primo-accession des ménages à revenus moyens. Principalement destiné à acquérir des logements neufs, cet outil a facilité l'accession grâce à des taux inférieurs à ceux du marché tout en canalisant l'investissement des ménages vers les entreprises de construction, notamment de maisons individuelles. Dans le secteur réglementé, la mise en place du prêt conventionné permet enfin de cumuler aide à la pierre, par un prêt sans condition de ressources mais au taux plafonné par les pouvoirs publics, et aide à la personne puisque ce prêt ouvre ensuite droit à l'Aide Personnalisée au Logement.

Ces dispositifs, qu'ils aient perduré (APL) ou qu'ils aient été remplacés (le PAP par le prêt à taux zéro en 1995), ont érigé l'aide à la personne et l'aide à la pierre comme un leitmotiv des politiques en direction de l'accession. Déjà appelée de ses vœux par Valéry Giscard d'Estaing qui souhaitait « *assurer à tous [...], la possibilité concrète d'acquérir un patrimoine minimum, une sorte de patrimoine social* »³⁴, la France des propriétaires continue à être plébiscitée, Nicolas Sarkozy, actuel Président de la République, en ayant également fait un thème de campagne lors des présidentielles de 2007 avec pour objectif 70% de propriétaires. Cette priorité n'a eu de cesse de se décliner en une multitude d'avantages de plus en plus nombreux mais en même temps relativement prudents pour reprendre l'analyse qu'en fait J-C. Driant dans son ouvrage sur *Les politiques du logement en France* paru en 2009.

Le système des prêts aidés se perpétue, avec l'institution en 1995 du Prêt à Taux Zéro (PTZ), mais tire partie des difficultés rencontrées par les bénéficiaires du PAP, au premier rang desquelles le surendettement : le PTZ n'est ainsi qu'un prêt complémentaire et plafonné, destiné à la construction ou à l'achat d'un logement neuf ou existant (de plus de 20 ans et avec 20 à 35% de travaux) attribué en fonction des ressources du ménage. Face à l'essoufflement dont il fait preuve dans les années 2000, il est relancé en 2009 par le Plan de relance qui en annonce le doublement et l'assouplissement des

³⁴ GISCARD-D'ESTAING V., 1976, *Démocratie Française*, Paris, Fayard, p. 108, cité par ROUGE L., 2005, *L'accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées dans le périurbain toulousain. Les « captifs » du périurbain ?*, Thèse de géographie et aménagement, sous la direction de M-C. Jaillet, Université Toulouse-le Mirail, Cirrus-Cieu, 381 p.

règles de remboursement (durée allongée). Parallèlement, des dispositifs fiscaux sont mis en place sous deux formes principales : le crédit d'impôts sur les intérêts d'emprunt et la TVA à 5,5% au lieu de 19,6%. Enfin, la sollicitation des collectivités territoriales a permis la mise en place du Pass Foncier, qui repose sur une dissociation du remboursement de la maison et du terrain. Tous ces dispositifs sont de plus en plus cumulatifs et proposés sous la forme de « pack » aux intitulés alléchants, tels la maison Borloo à 100 000 euros lancée fin 2005 ou la maison Boutin à 15 euros par jour lancée début 2008.

Figure 2 : Slogans promotionnels en faveur de l'accession à la propriété



Source : Sites Internet : www.logic-immo.com et www.in-lotiss.com

Dans un contexte où les candidats à l'accession se font plus rares sous l'effet de différents facteurs - renchérissement des prix du foncier et de l'immobilier d'abord (début des années 2000), crise économique ensuite (fin des années 2000) qui se traduit notamment par une vigilance accrue des banques, risques induits par un tel système de solvabilisation par le bas³⁵ - et alors que l'aide à l'accession apparaît nécessaire tant pour assurer la mobilité dans le parc HLM que pour soutenir le plan de relance pour l'économie lancé en 2009, l'arsenal en faveur de l'accession sociale à la propriété se renforce, se décline sous des formes de plus en plus diverses dont le but est de solvabiliser des ménages de plus en plus nombreux.

Même si les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes, ces mesures, qui font vibrer la corde sensible des potentiels acheteurs mus par le désir d'accession (Le Couedic, 2010), sont autant de catalyseurs qui conduisent des ménages vers l'accession à la propriété sans que ceux-ci en aient vraiment mûri le projet, mesuré les conséquences et maîtrisé les conditions de réalisation. C'est tout le poids du conditionnement idéologique d'une telle politique qui apparaît alors, d'autant plus fortement qu'il rencontre une offre immobilière guidant elle aussi les futurs accédants vers la construction d'un pavillon.

³⁵ Voir à ce sujet la thèse de Lionel Rougé (op.cit.).

2.1.3. Le soutien d'un appareil de production

Si le développement de la périurbanisation répond à une demande sociale en faveur de l'habitat individuel, force est de constater qu'il s'appuie également sur une offre immobilière dont P. Bourdieu a bien montré les effets structurants sur le marché de la maison dans la mesure où l'offre « *par le seul fait qu'elle tend à annuler tout ou partie des autres manières possibles de satisfaire le besoin d'habiter [...], contribue à imposer une manière particulière de satisfaire ce besoin, sous apparence de respecter les goûts du consommateur-roi* » (ibid., 38). Or cette offre s'est très vite structurée sous l'égide de grands groupes nationaux commercialisant la maison individuelle comme un produit. Après avoir été le fruit de l'autoconstruction par les mal lotis des années 1920, de la construction coopérative des castors des années 1940-50, de petites entreprises ou structures artisanales jusque dans les années 1960 et même au-delà dans le domaine de la construction diffuse, les pavillons deviennent le champ d'action privilégié des constructeurs et promoteurs de village. Si ces derniers, incarnés par des firmes importées des Etats-Unis telles que Kaufmann et Broad, exercent à la marge des grandes agglomérations, « *la pénétration plus profonde dans le milieu rural, la réponse à une demande plus dispersée impliquent une autre organisation* » (Brun, in Roncayolo, 2001, 398) : l'heure des constructeurs est venue.

Au cœur de la thèse de Marie-Christine Jaillet sur les pavillonneurs (1982), ces groupes de constructeurs spécialisés dans la maison individuelle ont érigé le pavillon en « produit » fabriqué à grande échelle, à l'image de la Société Phénix, qui a servi de « *catalyseur à un pôle de producteur souhaitant faire du logement individuel un objet industriel et de consommation courante* »³⁶, aux groupes Bruno Petit, Bouygues et Maison Familiale. La maison devient en effet un objet de consommation de masse affiché dans les journaux, sur des catalogues et dans des villages expo qui se multiplient dans les banlieues des grandes villes françaises. Ce changement d'échelle dans la construction individuelle repose sur le même principe d'industrialisation des méthodes de fabrication que celles qui ont permis aux grands ensembles de sortir de terre mais avec des « *progrès sans doute encore plus spectaculaires* » qui expliquent que « *la généralisation de la préfabrication des panneaux, le développement de la standardisation des équipements de base, la mise au point de méthodes modernes de montage ont incontestablement joué un rôle décisif dans l'essor de la périurbanisation, en abaissant le prix de revient unitaire tout en laissant aux constructeurs et aux vendeurs, associés ou non, de substantielles marges bénéficiaires* » (Brun, op.cit., 399). Si l'artisanat local trouve un temps sa place dans ce système à tendance monopoliste, cette réactivité n'est que passagère et débouche dès les années 1970 sur une segmentation du marché entre les différents agents en fonction de la gamme de produits, le gros de la production restant entre les mains des constructeurs nationaux plus à même de répondre à une demande croissante dans des délais courts grâce aux techniques de préfabrication (Jaillet, 1982).

³⁶ JAILLET M-C, 1982, *Les pavillonneurs. La production de la maison individuelle dans la région toulousaine*, Paris, éd. CNRS, p. 36.

Les travaux plus récents sur l'organisation des filières semblent confirmer cette répartition du marché entre différents acteurs au poids inégal : Lionel Rougé cite ainsi les travaux de M. Caron³⁷ qui identifie en 2001 quatre niveaux, celui des constructeurs de maisons individuelles qui représentent 50% du marché, celui des promoteurs 20%, celui des artisans 15% et enfin celui des maîtres d'œuvre dont les architectes pour le reste. Cette hiérarchie semble appelée à durer : dans un contexte de relance de l'économie par la construction, le lancement de grands programmes de construction (100 000 logements sur deux ans annoncés fin 2008) et la relance de l'accession sociale à la propriété amènent à mettre sur le marché des produits toujours plus standardisés avec des marges de plus en plus négociées que seuls de grands groupes semblent à même de pouvoir supporter.

A la rencontre entre une aspiration sociale, une politique de soutien financier et une offre immobilière conséquente, le périurbain s'est construit sur le modèle résidentiel d'une accession à la propriété d'une maison individuelle ; il ne s'y réduit pourtant pas.

2.2. Une ville émergente

Si certains auteurs ne voient dans le périurbain qu'une énième étape du développement de la ville, d'autres préfèrent y voir les signes d'un nouveau mode d'urbanisation. Le périurbain pourrait constituer autre chose qu'une banlieue en devenir : ni sous espace urbain ni espace sous urbanisé, il s'apparenterait à ce que Y. Chalas et G. Dubois-Taine ont qualifié de « *ville émergente* » pour tenter de cerner un espace périurbain plus complexe qu'il n'y paraît. Au-delà des considérations polémiques qui ont pu voir le jour autour de cette notion, elle amène néanmoins à poser un regard nouveau sur les caractéristiques de cet espace.

2.2.1. D'une lecture morphologique à une lecture fonctionnelle

Considérant que la périurbanisation constitue une étape de la croissance urbaine et s'appuie sur la réalisation d'un modèle résidentiel qui lui est propre, les travaux fondateurs se sont beaucoup consacrés à une approche d'abord morphologique de ce tiers espace. Est périurbain un nouvel espace de construction de logements individuels en périphérie des villes (Jaillet, Jalabert, 1982) sur un mode plus lâche et discontinu que l'urbanisation dense classique. Guy Jalabert décrit ainsi un « *ensemble de zones où l'on observe des phénomènes de croissance démographique [...] où l'on enregistre une production de logements neufs sous des formes variées* » (1985). Face à la difficulté de la délimitation de l'espace périurbain, les dictionnaires de géographie contemporains usent encore de l'entrée morphologique pour rendre compte de cette catégorie d'espace, « *géotype urbain situé à une certaine distance d'une agglomération, caractérisé par une discontinuité territoriale vis-à-vis de cette agglomération ainsi que par une densité et une diversité faibles* » (L. Cailly dans le *Dictionnaire de la*

³⁷ Synthèse de l'intervention de M. Caron lors de l'Assemblée Générale de l'Office National de la Maison Individuelle du 3 juillet 2001, in Les métiers de l'immobilier, les mutations en cours, *La lettre de l'observatoire*, n°3.

géographie et de l'espace des sociétés dirigé par J. Lévy et M. Lussault) ou encore « *étendues d'allure rurale à plusieurs dizaines de kilomètres au-delà de la banlieue* » (Y. Lacoste, *De la géopolitique aux paysages*). Certains synonymes utilisés pour remplacer le terme de périurbain renvoient également à cette dimension morphologique, que l'on songe à la « *ville éparpillée* » de G. Bauer et J-M. Roux (1976) reprise par M. Wiel (2000), à l'« *urbanisation dispersée* » que C. Barattucci (2006) définit comme la « *dispersion du bâti sur les territoires antérieurement agricoles, extérieurs à la ville concentrée et aux noyaux urbains, dont les formes d'implantation hétérogènes sont caractérisées par une présence dominante de maisons individuelles souvent avec jardin, entremêlées ou voisines de nombreux objets et fonctions hétérogènes* » (45-46).

Mais au-delà de cette réalité morphologique, qui reste opératoire mais pas si différente de l'acception que certains auteurs, à l'instar de P. Merlin, donnent à la rurbanisation comme nous l'avons vu auparavant, c'est bien une fonction qu'occupe le périurbain, « *fraction de l'espace sur laquelle se localise [...] une nouvelle phase de la croissance urbaine, plus adaptée à l'état du système socio-économique* » (Jaillet, 1985). Jacques Brun ne dit pas autre chose lorsqu'il considère que « *la dissémination de l'habitat tient d'une nouvelle répartition du peuplement et des modes de consommation* » (op.cit., 410). Espace fonctionnellement urbain situé à la périphérie d'une agglomération, le périurbain ferait ainsi partie intégrante du système urbain, ce qui conduit à mettre l'accent sur les liens structurels entre la ville et sa banlieue, point de vue repris par R. Brunet dans *Les mots de la géographie*, où il définit le périurbain comme « *tout ce qui est autour de la ville et fait partie de la ville par les activités et les modes de vie des habitants* ». Ce passage d'une analyse en termes de délimitation spatiale et définition morphologique à une approche par la fonction et la place occupées par ces espaces dans un système qui l'englobe permet en outre de réconcilier urbanistes et ruralistes. Face au délitement de la notion de campagne, ces derniers ont en effet été conduits à proposer un schéma interprétatif nouveau du monde rural, basé sur les différentes fonctions qu'il remplit. Dans la prospective qu'elle propose en 2003 sur la France rurale de 2020, la DATAR fait ainsi de l'espace périurbain la « *campagne des villes* » (21), tout comme P. Perrier Cornet y voit une « *campagne cadre de vie* » (2002, 14), « *espace mixte (résidentiel et d'usage agricole) mais lié à un centre d'emploi par les migrations alternantes* » (ibid., 24).

Aussi réelle qu'elle soit, cette assimilation du périurbain à un simple déversoir résidentiel, quasi synonyme de banlieue, qui en nierait toute spécificité, est réductrice au regard de la complexité des processus qui le travaillent dès son émergence.

2.2.2. D'un déversoir résidentiel à la naissance de polarités

Pour commencer, l'idée même du déversoir résidentiel est à nuancer au regard de la complexité du peuplement périurbain qui tout autant que d'anciens urbains est composé de ruraux voire de périurbains de toujours. Mais au-delà même de cette nuance, certains travaux ont dès les années 1980 défendu l'idée selon laquelle ce desserrement résidentiel s'accompagnait d'un mouvement conjoint des activités économiques. J-P. Laborie et J-F. Langumier ont évoqué dès 1982 ce *desserrement industriel* qui a d'abord consisté en une translation du centre vers la périphérie de fonctions de gestion

d'abord puis d'unités de fabrication, le long d'un axe permettant aux différentes localisations de rester facilement en contact. Le constat de J. Brun va dans le même sens lorsqu'il affirme que « *les usines ne sont pas absentes de ce paysage. Usines anciennes, souvent désaffectées et laissées plus ou moins à l'abandon. Mais aussi usines récentes car, en dehors des zones d'industries lourdes, la décentralisation, les créations de lieux de production de faible nuisance participent à cette urbanisation généralisée* » (in Roncayolo, op.cit., p. 409). Les communes, dotées de nouvelles compétences en matière d'urbanisme et de construction depuis les lois de décentralisation de 1982, ont en effet su jouer de nouveaux outils tant en matière d'habitat que d'activités économiques, que les zones d'activités aient précédé l'habitat ou qu'elles soient venues pour rééquilibrer le développement démographique. G. Jalabert et G. Di Meo dans le rapport qu'ils réalisent sur *Les périphéries des agglomérations : développement et fonctionnement* en 1985, en vue de la réalisation du schéma directeur de la commission transversale du CNRS « Architecture, Urbanistique, Société », consacrent une entrée à cette question du desserrement des activités duquel ils proposent la typologie suivante : exécution et production simple sur les franges externes des agglomérations, stockage et redistribution le long des axes, activités de gestion ou recherche collées à la banlieue. Si on trouve là les prémices de la création, autour des agglomérations, de centres secondaires qui agglomèrent petit à petit bureaux, centres commerciaux..., s'annonce également à travers cette sélectivité du desserrement une spécialisation des différents territoires de l'agglomération.

En effet, au fur et à mesure que s'ajoute au mouvement de desserrement du centre vers la périphérie dont les causes sont structurelles (besoin de surface, accessibilité, recherche de la rentabilité économique...), celui de la création d'activités nouvelles, cette dernière tendant même à devenir prépondérante (Delisle, Lainé, 1998), les logiques d'installation évoluent, en lien avec la spécialisation nouvelle de ces entreprises tournées vers les hautes technologies et la recherche (Chevalier, 1984). Si pour elles, la recherche de sites aménagés, de la proximité avec d'autres entreprises du même domaine d'activités, d'accessibilité demeurent toujours des facteurs de localisation importants auxquels répondent bien les communes de périphérie qui mettent en place des zones équipées et bien desservies par les infrastructures de transports, des considérations nouvelles entrent en ligne de compte dans le choix du lieu de l'implantation. Pour répondre aux attentes de la main d'œuvre qualifiée et aisée de ces nouvelles entreprises, le cadre de vie et un environnement à la fois préservé et proche du lieu de travail vont être privilégiés et déboucher sur une « *urbanisation multipolarisée de l'espace urbain* » (Jaillet, Jalabert, 1993). Mais ce polycentrisme naissant est dès l'origine différentiel dans la mesure où tous les territoires de la périphérie ne disposent pas des mêmes aménités et ne peuvent faire valoir les mêmes atouts. Se dessine alors un nouveau système urbain où les espaces périurbains de première génération dépassent leur simple fonction résidentielle au profit d'un rôle économique qui contribue à redéfinir les équilibres entre le centre et la périphérie au sein d'une agglomération polycentrique.

Si ce polycentrisme a d'abord été le fait de la banlieue, c'est-à-dire des communes du pôle urbain hors la ville-centre, contribuant plus à un « *étalement de la ville autour du centre* » qu'à une remise en cause de sa structure monocentrique (Berroir, 1996, 185), la poursuite au sein du pôle urbain du développement tant démographique qu'économique a conduit peu à peu à un nouveau desserrement vers les espaces périurbains plus jeunes de la couronne périurbaine. J-P. Delisle et F. Lainé remarquent ainsi que dès la période 1989-1992, « *à partir d'un certain seuil de taille de l'aire urbaine (500 000 habitants), le taux de solde de la couronne périurbaine dépasse celui de la banlieue* » (op.cit., 101),

cela se confirme aussi sur une période plus longue (1982-1999) comme l'indiquent F. Beaucire et L. Chalonge : « *Les banlieues sont partie intégrante de l'espace urbain dense, où la dissociation avec le centre n'est pas fortement marquée. Dans les couronnes, émergent des centres susceptibles de polariser l'espace périurbain* » (2007, 99). Loin de l'image de la dépendance des couronnes périurbaines vis-à-vis d'une ville-centre et de sa banlieue, image sur laquelle repose la construction statistique de l'aire urbaine, l'*autonomisation* (Jaillet, 2004) de l'espace périurbain y compris le plus récent semble bien à l'œuvre. Si certains n'y voient que le reflet des retombées d'une économie résidentielle redistributive, certains travaux indiquent au contraire que les activités productives s'y développent plus rapidement que les activités résidentielles (Lainé, 2000). Ainsi, « *sur un mode mineur, la polarisation des emplois dans les couronnes tisse la toile d'une solidarité des espaces de sens inverse, qui contribue probablement à l'intégration des territoires de la haute et de la basse densité au sein des aires urbaines* » (Chalonge, Beaucire, op.cit., 101) et invite à voir dans les espaces périurbains autre chose qu'un sous espace urbain. Certes il ne s'agit pas de considérer que les périphéries urbaines forment un système économique à part entière, détaché de la ville-centre : le développement d'emplois, quelle qu'en soit la variété, s'y explique évidemment par la présence du pôle urbain qui reste le pilier du système. E. Charmes note à ce propos que « *plutôt qu'à l'affirmation d'un réseau de polarités multiples sans véritable lien hiérarchique, on voit l'affirmation de la prééminence d'un pôle urbain principal avec la mise sur orbite des centres secondaires voisins* » (2011, 15). N'y a-t-il pas malgré tout dans ces évolutions des nouveautés que masque l'image tenace, véhiculée par le terme périurbain lui-même, d'une simple réplication du développement des banlieues sous dépendance de la ville ? Pour sortir de cette vision, ne faudrait-il pas en passer par un changement de dénomination, gage d'un changement de regard sur ces nouvelles périphéries urbaines ?

2.2.3. Du polycentrisme à la ville émergente

C'est ce que proposent Y. Chalas et G. Dubois-Taine en 1997 avec le concept de *ville émergente*. Plutôt que de s'en tenir au constat que la ville est éparpillée, étalée, voire fragmentée, éclatée, en archipels ou en morceaux, il s'agit de changer le regard que l'on porte sur les espaces périurbains et la ville en général en retournant le discours sur sa dissolution pour chercher à comprendre ce qui continue à faire du lien, à unir les différents morceaux entre eux si ce n'est plus la proximité et la « *maximisation des interactions sociales* » (Claval, 1981). Si la ville historique s'efface, ses limites devenant de plus en plus imprécises, cela s'apparente sans doute à la « *disparition d'une certaine manière locale de vivre institutionnellement ensemble, qui fut le propre des entités dotées d'une identité et qu'on appelait les villes* » (Choay, 1999). Preuve en serait la coexistence au sein d'une même agglomération ou aire urbaine de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale gérant leur propre territoire sans, voire contre, la ville-centre. Mais ce « *règne de l'urbain* » (Choay, ibid.) qui scellerait la mort de la ville ne peut-il aussi être considéré comme un nouvel âge de la ville ? C'est l'hypothèse que font G. Dubois-Taine et Y. Chalas, en renvoyant toutes les images que l'on véhicule à propos de la ville à un « *arsenal [qui] ne sert qu'à penser et à dire la ville d'hier* » (Chalas, op.cit., 239), celle de l'unité formelle, compacte, centripète, minérale, dense,

mixte, au contour net et au centre-ville unique. Car il ne faudrait pas « *confondre la fin d'une certaine ville, datée historiquement et limitée culturellement, avec la fin de la ville tout court* » (ibid., 240).

En 1995 déjà, F. Asher ne voyait-il pas dans la métropole l'avenir des villes ? Il faisait de celle-ci « *l'ensemble des espaces dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien (ordinaire) d'une métropole. La métropole constitue généralement un seul bassin d'emploi, d'habitat et d'activités. Les espaces qui composent une métropole sont profondément hétérogènes et pas nécessairement contigus* » (op.cit., 34). Les réseaux de transports et de télécommunication accusés par les tenants de la ville fragmentée de dissoudre la ville deviennent au contraire ici le cœur du fonctionnement de la métropole à laquelle les pratiques habitantes, les modes de vie, les nouvelles logiques économiques donnent corps. A ce titre, « *il est illusoire de prétendre retrouver une urbanité ancienne en recréant un cadre urbanistique et architectural traditionnel* » (ibid., 267), il faut au contraire chercher à comprendre cette nouvelle ville pour parvenir à répondre aux enjeux nouveaux qu'elle pose, tant en termes techniques et économiques qu'en termes politiques et sociaux.

C'est dans cette lignée que s'inscrit la théorie de la ville émergente, que l'ouvrage éponyme a permis de « *penser et de dire, tant dans ses fondements et ses formes spécifiques que dans ses logiques d'extension et ses modes de vie qui lui sont également caractéristiques* » (Chalas, ibid., 241). Les six figures qui définissent ce nouvel âge de la ville sont alors bien loin des visions catastrophistes véhiculées par les tenants de la ville d'hier : ville mobile, ville territoire, ville nature, ville polycentrique, ville au choix et ville vide sont autant de traits qui mettent à mal les clivages ancestraux (ville / campagne, centre / périphérie, densité / étalement...) pour au contraire les articuler dans une analyse qui permet à chaque sous-espace, en particulier aux espaces périphériques, de trouver sa place. Pour « *connaître et reconnaître les qualités et ressorts de ces territoires contemporains* » (Dubois-Taine, 2007, 8), cette grille de lecture a ensuite pu être affinée dans le cadre d'un appel d'offre du PUCA lancé en 1997. Il est alors apparu que, pour comprendre la ville émergente, il était nécessaire de revoir les concepts de centralité et de polarité, de considérer les organisations urbaines dans leur diversité et non selon un modèle unique valable en tous lieux, et de repenser la gouvernance de ces territoires urbains qui nécessitent un renouvellement des politiques publiques.

Force est de constater toutefois que le renouvellement porté par ces travaux à la fin des années 1990 ont été comme éclipsés par le discours à teneur environnementaliste qui a largement envahi la scène médiatique comme scientifique dans les années 2000 et réduit la périurbanisation à son expression la plus élémentaire, à savoir celle d'un étalement urbain dévastateur, comme en témoigne par exemple la parution en 2006 de l'ouvrage coordonné par A. Berque, P. Bonnin et C. Ghorra-Gobin, intitulé *La ville insoutenable*. Si nous reviendrons dans la dernière partie de ce chapitre sur la teneur de ces critiques, notons que le contexte semble aujourd'hui de nouveau plus favorable à une prise en compte de la complexité de ces espaces. Des voix s'élèvent pour constater qu'« *appréhender l'urbain en termes de ville-centre, de banlieue, de périurbain perd de sa pertinence et empêche de penser le fait urbain actuel* »³⁸, constat qui rejoint l'introduction signée M. Dumont et E. Hellier de l'ouvrage *Les nouvelles périphéries urbaines. Formes, logiques et modèles de la ville contemporaine* paru en 2010, et en appellent à un changement de grille d'analyse dont le changement de dénomination du périurbain

³⁸ Appel à propositions de recherche lancé par le PUCA en octobre 2001, http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/consultations/AO_Periurbain_2011.pdf

pourrait constituer un préalable. Plébiscitée notamment par Daniel le Couedic qui propose de « *remiser le préfixe péri- pour ne conserver qu'urbanisation* » (op.cit., 2010, 54) et Martin Vanier aux yeux de qui « *la périurbanisation ne va pas disparaître, il faut donc la réinventer. Et, en passant, changer son nom...* »³⁹, l'idée semble faire son chemin puisque « *proposer d'autres vocables pour penser et caractériser le fait urbain actuel* » constitue l'un des autres défis proposé par le PUCA, Plan Urbanisme Construction Architecture, dans le cadre de son récent appel à consultation de recherche intitulé *Du périurbain à l'urbain*.

Au terme de cette première traversée du périurbain, il semble difficile de s'arrêter sur une définition absolue de cette catégorie d'espace qui vient mettre à mal une grille de lecture dichotomique du territoire et une manière d'appréhender la ville européenne selon le modèle d'Amsterdam (Lévy, 1999). Si la lecture très urbano-centrée privilégiée par les nomenclatures statistiques semble mise de côté par la plupart des chercheurs qui analysent cet espace dans sa complexité en s'affranchissant de la question stérile de la délimitation, le statut du périurbain dans la ville contemporaine oppose toujours les tenants de la ville compacte qui nient toute urbanité aux périphéries pavillonnaires, et ceux de la ville diffuse, émergente qui en font un lieu de l'innovation, de la métamorphose d'une ville aux hiérarchies nouvelles. Mais quelle que soit la place qu'on lui accorde dans l'échelle des valeurs urbaines, débat largement politique et idéologique qu'il ne nous revient pas de trancher, le fait est que l'espace périurbain accueille une part de plus en plus importante de la société qui contribue à le façonner, voire même à le définir.

3. Un projet résidentiel aux fondements d'une « *identité sociale et sociétale* » (Roux, Vanier, 2008)

Face à l'impossibilité du consensus autour d'une définition et aux limites des critères quantitatifs et statistiques de délimitation de l'espace périurbain, ne faudrait-il pas chercher à approcher cet espace par ceux qui l'habitent pour tenter d'identifier, si ce n'est un espace périurbain, du moins une manière de vivre dans cet espace, une périurbanité ? Considérant, à la suite de nombreux auteurs, que les notions de rural et d'urbain sont des « *catégories de lecture du social* » (Mormont, 1996), c'est en changeant de focale, de l'espace à la société, que l'on peut espérer pénétrer l'univers périurbain. Les travaux menés sur ce phénomène depuis les années 1970 ont conduit à l'élaboration d'un modèle sociétal basé sur des invariants qui ressortent de considérations sociales, démographiques et relatives aux comportements de mobilité. Le mode de vie périurbain correspond ainsi à une catégorie sociale (celle des classes moyennes), à une classe d'âge et à un cycle démographique (les jeunes ménages venant d'avoir ou sur le point d'avoir un enfant), et à une pratique de mobilité (l'usage de l'automobile).

³⁹ VANIER M., 2011, « La périurbanisation comme projet », Métropolitiques, 23 février, <http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html>.

3.1. La France des classes moyennes avec enfants

3.1.1. Le périurbain dans la ville à trois vitesses : « *un univers pour les classes moyennes* » (Jaillet, 2004)

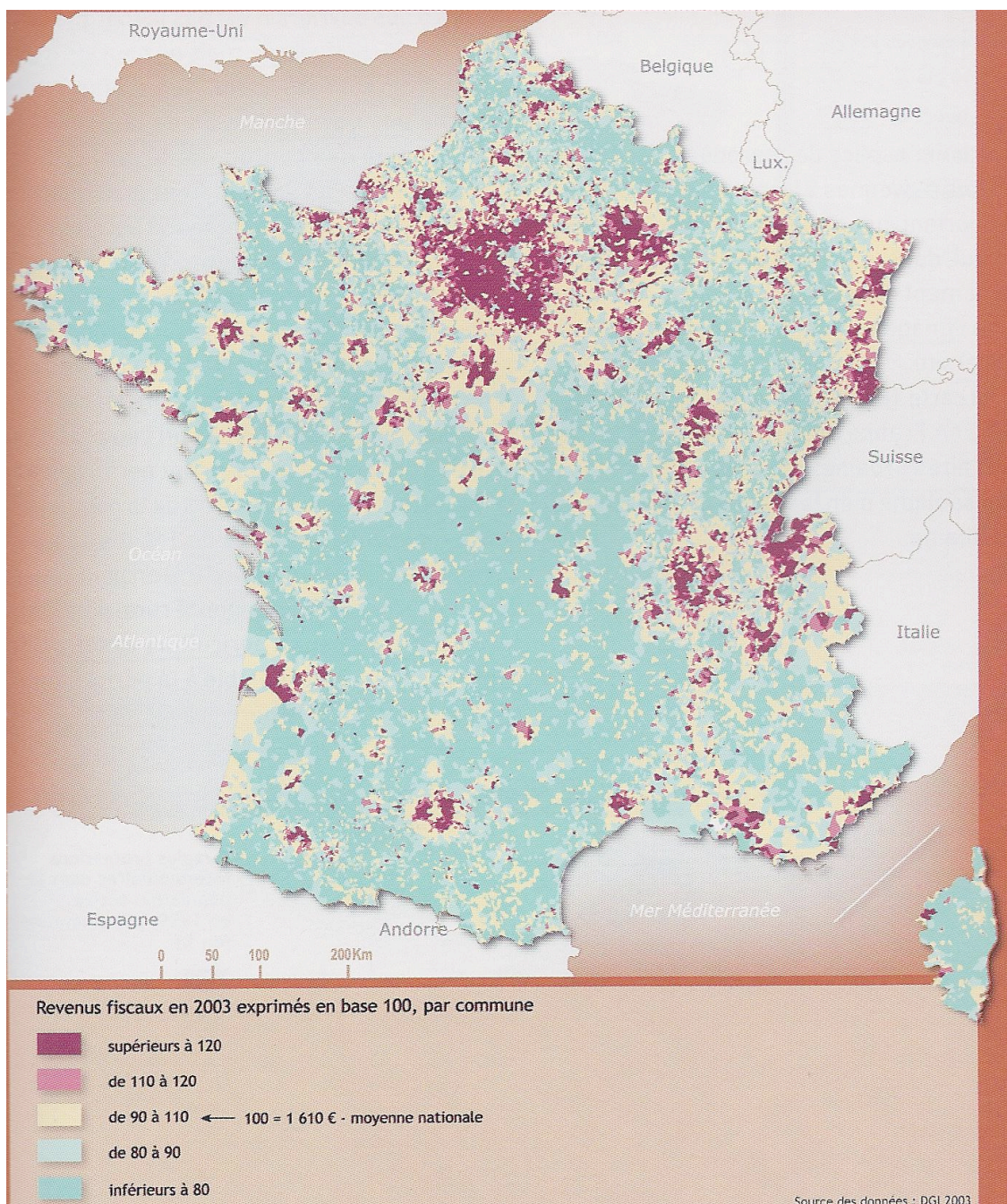
Le périurbain ne constitue en effet qu'un des avatars de l'histoire longue des relations entre ville et société en même temps qu'il n'en est qu'une des facettes contemporaines. Dans un article fondateur qui sert toujours de référence dans le monde des études urbaines et sur lequel nous nous appuyerons largement dans ce paragraphe, le sociologue Jacques Donzelot fait ainsi du périurbain l'une des trois vitesses de la ville⁴⁰. Alors que le film des rapports entre ville et société se déroulait depuis le Moyen-âge dans le sens d'une « *société se faisant au sein de la ville* », le scénario a changé depuis la fin des années 1970, et la ville semble se défaire (Donzelot, 1999). Là où l'urbanisme et les politiques sociales parvenaient à souder la société « *par le tracé fonctionnel de son espace, la mise à distance des classes antagonistes et les pointillés du rêve de la promotion sociale individuelle* », les mécanismes se sont inversés et l'heure est à la séparation. La possibilité de passage entre les différents espaces de la ville se dissout au fur et à mesure que la distance n'est plus vécue comme un lien potentiellement franchissable mais comme un mode de rejet durable. Dans cette dynamique, trois processus de séparation sont à l'œuvre et s'éclairent mutuellement : la relégation, la périurbanisation et la gentrification, qui se différencient par leur manière d'être entre soi, leur attitude par rapport à la mobilité, leur rapport à la sécurité et leur relation avec l'éducation. Ces processus de séparation individualisent alors trois lieux, les centres-villes, les quartiers et l'espace périurbain, chacun résultant de dynamiques qui non seulement produisent ces morceaux de ville, mais encore les entretiennent. Cette grille de lecture permet ainsi non seulement de lire l'espace périurbain comme un phénomène de société, mais également de le resituer dans un contexte spatial plus global qui dépasse la simple dichotomie rural / urbain et en fait définitivement un produit de la ville. En effet, dans cette tripartition de la ville, le périurbain constitue le réceptacle des couches moyennes fuyant l'environnement qu'elles jugent délétères des cités d'habitat social reléguées, mais elles-mêmes rejetées, pour leurs parties inférieure et intermédiaire, des centres villes embourgeoisés dans lesquels elles n'ont pas les moyens d'élire domicile.

Pour autant, on ne peut considérer l'espace périurbain comme socialement homogène tant le spectre des classes moyennes est large, des plus modestes au plus favorisées. Au contraire, « *il est plutôt à considérer comme un espace mosaïque qui offre à ces différentes strates et aux individus qui les composent, selon leur niveau de revenus, autant de « niches » ou « d'alvéoles » où s'installer* » (Jaillet, Rougé, 2007), le tout selon des logiques bien identifiées de répartition de ces différentes strates. Prolongement des divisions socio-spatiales de la ville-centre, logique de couronne, logique d'axe et logique de sites (Jaillet, 2004) sont ainsi à l'origine d'une marqueterie sociale plus fine que ne le laisserait penser *a priori* l'assimilation de l'espace périurbain aux classes moyennes.

⁴⁰ DONZELOT J. (2004), « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, n°303, mars-avril, p.14-39.

La carte des revenus fiscaux dressée par E. Roux et M. Vanier reflète bien cette position intermédiaire des espaces périurbains en même temps que les nuances qui viennent d'être évoquées.

Carte 4 : Le « gradient périurbain » (Roux, Vanier, 2008) des revenus fiscaux en 2003



Source : Roux, Vanier, 2008

Autour des villes centres au revenu fiscal moyen, qui masque les écarts importants entre embourgeoisement des quartiers centraux et paupérisation des banlieues, on observe ainsi un pic de revenus fiscaux en première périphérie, correspondant aux espaces les plus anciennement urbanisés, bien desservis, bien équipés et largement prisés par des populations de cadres et professions intellectuelles supérieures. Au-delà, le reste du périurbain, plus récent et plus éloigné, correspond à l'image des couches moyennes, symbolisées par les catégories de professions intermédiaires et employés, affichant des revenus fiscaux compris entre 90 et 110% de la moyenne nationale.

Dans ce jeu complexe de rejet et d'attractivité, quels atouts les classes moyennes trouvent-elles aux espaces périurbains ? La réponse se trouve dans un ensemble d'éléments interagissants. La recherche d'un entre soi protecteur qui s'oppose à celui contraint des cités de relégation en constitue une première entrée, mais qui ne peut se comprendre sans la prise en compte de la mobilité contrainte à laquelle sont soumis les ménages périurbains. Ces derniers s'absentent en effet d'autant plus facilement de leur domicile qu'ils ont confiance dans leur environnement. Celle-ci s'acquiert d'abord grâce au choix du voisinage, ensuite par une sécurisation forte, garante de la réglementation de l'accès et donc de la tranquillité, des espaces privés comme des espaces communs, ce qu'Eric Charmes a bien mis en évidence pour les cas de fermeture de rue notamment (Charmes, 2005). Cette volonté de contrôler l'accès gagne alors la sphère des services et équipements proposés par la commune d'élection. Ce même auteur a ainsi pu montrer⁴¹ comment l'accès à la « bonne école » guide les trajectoires résidentielles des ménages prêts à payer le prix d'un cadre scolaire préservé auquel ils contribuent, par la pression faite sur la municipalité, à réglementer l'accès.

L'ensemble de ces éléments, qui consacre l'attachement fort à une position résidentielle, ne peut prendre sens qu'au regard de la situation sociale des classes moyennes dont l'ascension continue se fait aujourd'hui plus incertaine. Comme le dit Martine Berger, « *le succès des lotissements clés en main n'est-il pas l'envers d'une perte de repères dans un univers professionnel de plus en plus instable ? A défaut d'une position sociale durablement assurée dans la sphère du travail, on s'achète une position résidentielle* » (2004, 98). Face à la peur de la disqualification sociale et pour trancher avec un univers professionnel sur lequel ils n'ont pas de prise, le besoin de se « réassurer » (Jaillet, 2004) est vital et l'espace périurbain en offre les meilleures conditions. Maîtrise de la distance aux autres, usage de la ville à la carte, ressemblance du voisinage avec lequel on entretient une « *cordiale ignorance* » (Charmes, 2005)... sont autant de clés dont disposent les périurbains afin de préserver leur autonomie dans une société qui bouscule leur position intermédiaire voire même remet en cause le concept même de classe moyenne puisque « *la France moyenne toute entière est traversée par la segmentation des statuts de l'emploi* » (Vanier et al., 1999).

⁴¹ CHARMES E., 2007, « Carte scolaire et « clubbisation » des petites communes périurbaines », in *Sociétés contemporaines*, n°67, p. 67-94.

3.1.2. Le « jardin d'enfants périurbain » (Roux, Vanier, 2008)

C'est néanmoins à un moment bien précis de leur cycle démographique que les ménages projetant de s'installer en périurbain mettent à exécution ce besoin de réassurance à travers un projet résidentiel : si les jeunes couples ont tendance à vivre dans les centres, la naissance d'un enfant constitue le déclic qui les pousse à déménager dans la couronne périurbaine. De l'étude fondatrice de G. Bauer et J-M. Roux (1976, op.cit.), qui faisaient déjà le constat selon lequel les rurbains sont en majorité de jeunes ménages ayant des enfants, à la récente synthèse assurée par E. Roux et M. Vanier (2008, op.cit.) qui voient dans le périurbain l'espace des familles et de la jeunesse, le constat de cet archétype familial périurbain n'a pas changé. Pour le comprendre, il faut se replacer dans le contexte d'un imaginaire collectif sensible au néo-ruralisme qui contribue à faire de l'espace périurbain un « *jardin d'enfants* » (ibid.).

- *Un imaginaire partagé : cadre de vie de qualité et autonomie*

L'arrivée d'un enfant constitue en effet souvent le moteur du projet résidentiel, en lien avec les constats établis précédemment sur l'aspiration à la tranquillité, la sécurité, l'entre soi, arguments qui prennent d'autant plus de poids lorsqu'il s'agit d'élever un enfant. Dans l'imaginaire collectif, au-delà même de la peur suscitée par les espaces de relégation, on revient alors à une dichotomie des valeurs simple, pour ne pas dire simpliste, opposant la ville à la campagne. Par opposition au bruit, à l'insécurité, à la pollution, à l'encombrement de la ville, les ménages revendiquent d'une part la recherche de la qualité du cadre de vie et de l'authenticité, d'autre part l'aspiration à l'autonomie et à la liberté ainsi garanties pour chaque membre de la famille.

Le besoin de nature et le « *désir de campagne* » (Pinson, Thomann, 2002), qui prennent racine dans une idéalisation de la solidarité rurale (Berque, Bonnin, Ghorra-Gobin, 2006) que l'on associe à un cadre de vie plus tranquille et plus sûr, sont motivés par la volonté d'assurer le bien-être des enfants. On souhaite ainsi les éloigner des nuisances urbaines et les rapprocher d'un espace naturel où ils pourront sans risque jouer dans le jardin. Ce dernier acquiert une place privilégiée dans la vie des ménages, les loisirs étant désormais majoritairement centrés sur la maison individuelle. Les travaux de N. Haumont sur les pavillonnaires ont bien mis en évidence le sentiment de sécurité que le jardin procure aux ménages avec enfants par opposition non seulement au HLM mais aussi plus largement à la rue.

Par le biais de l'installation en périurbain, synonyme à la fois d'espace privé extérieur plus grand et de superficie habitable conséquente, il s'agit aussi d'offrir à chaque membre de la famille la possibilité de disposer d'une autonomie, d'une pièce à soi, d'un coin, d'une intimité, du « *chez soi dans le chez soi* » (Haumont, 2001, 28). L'individualisation de la société conduit en effet chaque individu à vouloir conserver un jardin secret, posséder un espace à soi. Pour les périurbains, garantir une telle indépendance à eux-mêmes mais aussi à leurs enfants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la maison, sans avoir à les surveiller lorsqu'ils sortent jouer dans le jardin, constitue un véritable luxe.

- *L'espace des familles et des enfants*

Les couples avec enfants sont alors surreprésentés dans les couronnes périurbaines, avec par exemple pour les ménages de quatre personnes une part dans la population communale de plus de 20% en première couronne, comprise entre 15 et 20% en seconde couronne quand la moyenne nationale est à 16% et inférieure à 10% dans la plupart des centres urbains. Ce type de famille correspond alors à ce que E. Roux et M. Vanier appellent un « *standard* » de la famille périurbaine (2008, 32). Si on élargit le critère d'étude aux couples avec enfants, sans distinction de nombre, la géographie périurbaine du phénomène est encore plus saillante : il s'agit donc là d'un « *marqueur périurbain* » fort conduisant ces auteurs à conclure que « *la périurbanisation correspond à un moment dans la trajectoire résidentielle des ménages et exerce un puissant attrait à cette étape de la vie d'une famille* » (ibid., 32).

3.2. « Dis moi où tu habites, je te dirai comment tu te déplaces » (Gallez, Orfeuill, 1998)

Ce choix résidentiel d'une installation en périphérie ne peut néanmoins se concevoir qu'en contrepartie d'une intense mobilité : s'il existe un mode d'habiter sinon spécifiquement périurbain du moins dominant en périphérie (Cailly, 2008), il est immanquablement basé sur l'importance centrale de la mobilité.

3.2.1. La France mobile et automobile

Les travaux de Caroline Gallez et Jean-Pierre Orfeuill ont mis en évidence cette caractéristique périurbaine à l'échelle nationale en répondant à l'adage « *Dis moi où tu habites, je te dirai comment tu te déplaces* » (1998). Si le nombre de déplacements par personne et par jour est plus important en ville-centre qu'en banlieue et périphérie, ce qui peut relever de facteurs démographiques (plus d'enfants ayant une mobilité moindre en périphérie) autant que « fonctionnels » pour ne pas dire stratégiques (les périurbains ayant tendance à regrouper les activités à effectuer sur un seul déplacement, ce que Laurent Cailly assimile à des « *boucles programmées* »), c'est l'exact opposé en ce qui concerne les distances parcourues qui augmentent fortement du centre vers la périphérie, de 16,6 km par personne et par jour en ville-centre à 27,1 pour les périphéries rurales⁴², soit une distance supérieure de 60% pour les habitants de ces dernières. Il s'agit là d'un écart croissant si on le compare aux résultats de la même enquête en 1982 : un habitant du centre parcourt une distance moyenne qui a

⁴² La distinction opérée au sein des ZPIU lors de l'exploitation de l'enquête transports et communications de 1993-1994 est la suivante : ville-centre et banlieue de l'agglomération principale, communes urbaines de la ZPIU (dénommées périphérie urbaine), communes rurales de la ZPIU (dénommées périphérie rurale).

crû de 18% tandis que celle parcourue par le résident périurbain a crû de 42%. Ces constats nationaux ont depuis été confirmés par des études plus locales (L. Cailly sur Tours, 2008 ; M. Berger sur Paris, 2004...) : les périurbains parcourent globalement des distances plus importantes que les habitants des autres parties du territoire et plus on s'éloigne de la ville-centre, plus l'augmentation de la distance moyenne parcourue est sensible. Ce constat s'explique en partie par l'importance des déplacements domicile / travail, critère discriminant de définition de la couronne périurbaine dans le zonage en aires urbaines, rendus nécessaires par la séparation croissante du lieu de résidence, de plus en plus éloigné de la ville-centre, et des emplois, qui d'une part demeurent concentrés dans le pôle urbain malgré le polycentrisme croissant des agglomérations, d'autre part ne sont pas nécessairement occupés par des actifs résidents la commune ni même les communes environnantes. Comme le constatent B. Baccaïni, F. Sémécurbe et G. Thomas dans un numéro d'INSEE Première, « *les déplacements domicile / travail [sont] amplifiés par la périurbanisation* » (2007). Pour ce seul type de déplacement, en 2004, les habitants de la couronne périurbaine parcourent en moyenne 30,5 km pour se rendre de leur lieu de résidence à leur lieu de travail, tandis que la moitié parcourent moins de 13,6 km, quand ces chiffres sont respectivement de 23,6 et 5,8 dans le pôle urbain.

Tableau 4 : Ampleur des navettes selon l'espace de résidence

	Distance routière (kilomètres)		Temps heure creuse (minutes)		Temps heure pleine (minutes)	
	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane
Navettes intracommunales incluses						
Pôles urbains	23,6	5,8	25	12	32	17
Communes périurbaines	30,5	13,6	31	18	35	21
Espace à dominante rurale	28,4	10,2	26	11	28	11
Ensemble	25,9	7,9	26	13	32	18
Navettes intracommunales exclues						
Pôles urbains	34,3	9,7	36	18	46	27
Communes périurbaines	35,1	15,6	35	21	40	20
Espace à dominante rurale	40,2	17,4	37	19	39	20
Ensemble	35,4	12,2	36	19	43	25

Source : DADS 2004, INSEE 2007

Ce constat d'une ultra-mobilité s'accompagne d'une deuxième caractéristique forte des modes de déplacements périurbains, à savoir leur automobilité.

L'équipement automobile de ces ménages est en effet la condition *sine qua none* d'un établissement dans le périurbain, ce qui fait dire à G. Bauer que « *la rurbanisation est liée au développement de la motorisation individuelle* » (1977, 14). Il y a en effet concomitance entre la motorisation des ménages

et le développement de la périurbanisation. Cette diffusion de la voiture est générale et a joué de la conjonction de deux facteurs : d'une part et dans un premier temps (1960-70), la démocratisation de l'équipement automobile qui a vu l'ensemble des classes sociales s'équiper petit à petit, d'autre part à partir des années 1980 surtout, la progression de l'activité professionnelle des femmes qui a nécessité de plus en plus l'acquisition d'un deuxième véhicule. En 2007, huit ménages sur dix possèdent au moins une voiture quand cette part n'était que de trois sur dix en 1960, tandis que la part des ménages possédant au moins deux véhicules est passée de 16,5% en 1980 à un peu plus de 33% en 2007. Or c'est bien cette dernière variable qui apparaît discriminante pour délimiter les espaces périurbains dans lesquels la majorité de ces couples ont pu accéder à la propriété grâce à la bi-activité. En effet, E. Roux et M. Vanier dans leur tentative de dessiner les contours de la famille périurbaine constatent que le taux féminin d'activité est plus élevé dans le périurbain, dépassant les 35% quand la moyenne française s'établit aux alentours de 30%. C'est bien alors dans la carte de la bi-motorisation (Roux, Vanier, 2008, 45) que l'on voit le mieux se dessiner les limites périurbaines.

3.2.2. « *De la ville pédestre à la ville motorisée* » (Wiel, 1999)

Corrélativement, si le périurbain a été et continue d'être attractif, c'est grâce à l'efficacité du système de circulation automobile. Le « *passage de la ville pédestre à la ville motorisée* » (Wiel, 1999), constitutif de ce que cet auteur nomme la transition urbaine, a bouleversé la croissance spatiale des villes en en modifiant leurs formes d'organisation. Auparavant guidée par l'accessibilité aux emplois en fonction du temps d'accès à pied d'abord, puis en transports en commun (tramway, train de banlieue), la croissance en « doigts de gant » a été révolutionnée par le développement de l'automobile et des infrastructures routières qui ont permis « *d'adapter la ville à l'automobile* » comme Georges Pompidou en avait émis le souhait en 1971. Cela a en effet démultiplié les territoires accessibles, tant dans les interstices des espaces jusqu'alors urbanisés linéairement que dans des couronnes de plus en plus lointaines. Ainsi, « *la dispersion des activités à la périphérie des agglomérations [...] et la rurbanisation sont le fruit de la banalisation de l'automobile et de cette quasi-ubiquité qu'elle offre* » (Merlin, 2002, 424).

La création de voies rapides ou d'échangeurs qui ouvrent potentiellement de nouveaux terrains à l'urbanisation reste en effet un facteur majeur d'orientation de la croissance dans la mesure où l'amélioration des vitesses ne se traduit pas par un gain de temps mais par un réinvestissement de celui-ci dans un allongement de la distance. Contrairement à une idée reçue donc, les périurbains parcourent certes des distances de plus en plus longues grâce à l'aménagement des infrastructures mais n'augmentent pas pour autant leur budget-temps de transport. C. Gallez et J-P. Orfeuil en avaient fait le constat dans leur analyse de l'enquête transports et communications de 1996 : les résidents des périphéries non seulement ne passent pas plus de temps dans leurs déplacements que les habitants du centre, mais y consacrent au contraire moins de temps car « *la vitesse moyenne en automobile est près de deux fois plus élevée pour un habitant de la périphérie où la densité de circulation est plus faible et*

les infrastructures plus souvent à caractéristiques autoroutières, que pour un résident du centre » (1998, 163).

A la suite des travaux de Y. Zahavi, économiste de la Banque Mondiale, en 1979, de nombreux travaux ont confirmé cette permanence du budget-temps alloué au transport quotidien autour d'une heure (Quetelard en 1998 à partir de l'enquête ménages en France ; Schafer et Victor en 2000, au niveau mondial). Cette stabilité, communément appelée constante de Zahavi, se traduit par le report du temps gagné grâce à une voie de desserte rapide sur une distance à parcourir plus grande, ce qui serait à la base de la « *dilatation des espace-temps de la ville* » (Crozet, Joly, 2006). Même si ces auteurs critiquent cette constante qui, par son trop grand niveau d'agrégation, exclut des différenciations plus fines⁴³ et si l'augmentation récente, non seulement des distances, mais aussi du budget-temps des ménages, tend à remettre en cause cette permanence (Kaufmann, 2008), il n'en reste pas moins que la coproduction de la ville et de la mobilité est avérée et que l'étalement urbain est le fruit de vitesses de déplacement accrues.

Ainsi, à budget-temps égal, grâce à l'aménagement d'infrastructures permettant de gagner en vitesse, les ménages peuvent parcourir des distances plus grandes, ce qu'ils font d'autant plus facilement que cela leur permet de moduler leur aspiration à un mode de vie périurbain en fonction de la pression foncière et de leur solvabilité (Beaucire, in CERTU, 2000). Schématiquement, plus on améliore la vitesse, plus on favorise le desserrement urbain, la proximité physique faisant place à la proximité temporelle. Habiter loin ne signifiant pas passer plus de temps dans les transports, les ménages consentent à s'éloigner pour trouver le type d'habitat dont ils rêvent. Mais cette relation de cause à effet n'est pas à sens unique et doit au contraire s'envisager comme une causalité circulaire puisque, comme le constate G. Pouyanne qui a travaillé sur les relations entre forme urbaine et mobilité (en introduisant un troisième terme à la relation, celui des caractéristiques socio-démographiques des individus), « *si d'un côté l'automobile a permis à la ville de s'étendre, de l'autre le développement dispersé à faible densité typique de l'étalement entretient la « dépendance automobile* » » (Pouyanne, 2007, 521).

Le projet résidentiel périurbain prend donc forme essentiellement dans un contexte familial et social particulier. Il s'inscrit en effet dans une logique globale de distribution des classes sociales dans une ville à trois vitesses, l'espace périurbain offrant aux classes moyennes les repères auxquels elles aspirent dans un contexte de précarisation de la vie professionnelle et des relations sociales, au moment où elles souhaitent fonder une famille. Au-delà de tous les facteurs objectifs (tels que l'offre immobilière ou le système bancaire) ou subjectifs (poids du conditionnement idéologique en faveur de la maison, représentation idéalisée de la campagne) auxquels on peut se référer pour expliquer le phénomène et au-delà de la recherche tout aussi vaine de sa délimitation spatiale, il s'agit alors avant tout d'une question de société. C'est un *fait social* avant d'être un choix politique ou une stratégie d'acteurs économiques : des habitants aspirant à un certain type de vie ont eu à un moment donné les moyens de mettre en pratique ce qu'ils souhaitaient (Lévy, in CERTU, 2000). Comme l'écrit Martine Berger (1999), « *dans le match entre l'aménageur et les ménages, ce sont toujours les ménages qui gagnent* », d'autant plus que l'offre immobilière répond à leur demande. Or, cet idéal perdure : la

⁴³ Notamment entre deux types de villes, intensif, où les gains de vitesse sont suffisants pour maintenir un budget-temps de transport constant, et extensif, où la dilatation des espaces finit par s'accompagner de celle du temps (Crozet, Joly, 2006).

demande sociale en faveur d'un tel mode d'habiter reste forte, prenant à rebours les prédictions de ceux qui pensaient que, d'une part l'augmentation du coût des déplacements par suite de leur allongement et du renchérissement du prix de l'essence, d'autre part le développement de discours appelant à une ville plus économe, auxquels nous allons nous intéresser à présent, auraient raison de cette aspiration périurbaine.

4. A l'heure de la ville durable : « *Le périurbain a-t-il mauvaise presse ?* » (Billard, Brennetot, 2009)

Alors que les ménages semblent continuer à plébisciter un mode de vie largement idéalisé et que les politiques nationales le soutiennent en quasi permanence, des voix s'élèvent contre cette forme d'urbanisation rampante qui rendrait la « *ville insoutenable* » (Berque, Bonnin, Ghorra-Gobin, 2006) sous l'effet d'un étalement urbain « *incontrôlable* » (Djellouli et al., 2010). Comme le montrent Gérard Billard et Arnaud Brennetot⁴⁴, « *la dramatisation et la disqualification d'un phénomène qui apparaît désormais comme un problème de société* » gagnent également les médias, notamment la presse écrite mais également les séries télévisées, sans que ne s'ensuive pour autant une discussion sur les remèdes politiques nécessaires. Comme le dit Martin Vanier, « *la France urbaine, celle des experts, des chercheurs et des décideurs qui s'expriment sur ce sujet, n'aime guère sa société périurbaine, qui le lui rend bien* » (2008, 38-39). Les arguments opposés au périurbain sont nombreux et de plus en plus prégnants dans un contexte de conscience écologique croissante qui oppose la satisfaction des attentes individuelles aux coûts multiformes pour la collectivité dans son ensemble. Même s'il est toujours difficile de démêler le vrai du faux sur des sujets aussi sensibles, essayons d'y voir plus clair sur les atteintes que la périurbanisation porterait à l'environnement, les divisions sociales qui la traverseraient et le coût qu'elle engendrerait pour la société avant de prendre le rebours de ces critiques et de réfléchir à ce qui pourrait faire du périurbain un espace durable.

4.1. Un modèle qui porte(rait) atteinte à l'environnement

Sans prétendre introduire une hiérarchie entre les divers griefs que l'on fait aux espaces périurbains, celle-ci dépendant des sensibilités des personnes qui les formulent, le « *désastre écologique* » (Estèbe, 2004, 83) apparaît au rang des critiques les plus fréquentes. Si « *tout un ensemble de problèmes environnementaux est désormais directement relié au phénomène périurbain* », c'est dans deux

⁴⁴ BILLARD G., BRENNETOT A., 2009, « Le périurbain a-t-il mauvaise presse ? », *Articulo - revue de sciences humaines* [En ligne], 5 | 2009, mis en ligne le 25 avril 2010, consulté le 17 juin 2010. URL : <http://articulo.revues.org/1372>.

BILLARD G., BRENNETOT A., 2011, « Quand la critique des « suburbs » envahit les séries télévisées américaines », *Métropolitiques*, 23 novembre 2011. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Quand-la-critique-des-suburbs.html>.

domaines essentiels que ces critiques environnementales résonnent : les « *destructions paysagères du territoire périurbain* » d'une part, « *la pollution liée à la circulation automobile* » d'autre part (Prost, 2001, 285).

4.1.1. Consommation d'espace et banalisation du paysage

La périurbanisation, portée par la maison individuelle, constitue un mode d'habitat particulièrement consommateur d'espace. Alors que la densité est un attribut consubstantiel à la ville, « *la marque de la civilisation urbaine qui est la nôtre depuis des siècles* » (Conrad, 2006) et qu'elle est largement plébiscitée dans le cadre de la défense d'un développement urbain durable, l'urbanisme périurbain, mitage désordonné, anarchique qui « *grignote* » la campagne (*Le Figaro*, le 7 juillet 2009) et « *dévore l'espace* » (Livre blanc de la Fédération Nationale des SAFER⁴⁵ pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux, 2004), est « *insoutenable* » (Billard, Brennetot, op.cit.). Ces critiques ne sont d'ailleurs pas nouvelles puisque le rapport Mayoux, tout en tempérant cet argument brandi par les opposants à la périurbanisation pour qui « *les formes d'urbanisation et d'habitat qui y sont pratiquées consomment plus gravement que d'autres un espace rare qu'elles arrachent à l'utilisation agricole* » (1979, 49), s'en faisait déjà l'écho. Toutefois, il convient de ne pas assimiler trop vite cette sur-consommation à un individualisme périurbain peu soucieux de l'effet cumulé de cette urbanisation sur la préservation de l'environnement. En effet, il y a aussi dans cette propension à l'acquisition d'un espace conséquent des explications politiques, sur lesquelles nous reviendrons plus en détails dans le chapitre suivant consacré aux politiques publiques, qui font dire à J-C. Castel qu'« *on ne peut pas à la fois reprocher à l'urbanisation d'être le résultat de comportements individualistes et, en même temps, se louer du recul de l'État, des collectivités et des investisseurs institutionnels comme opérateurs* » (2007, 90), et économiques du point de vue du ménage (pour qui les externalités jouent un rôle fondamental dans la valeur du bien) comme des opérateurs, ce sur quoi nous reviendrons en analysant les coûts supposés et réels de l'urbanisation diffuse.

Au-delà de la consommation d'espace liée à l'habitat individuel, ce sont toutes les infrastructures annexes – mais qui n'en sont pas moins nécessaires au bon fonctionnement de ce mode d'habiter, voire même le stimulent dans le cas des routes et autoroutes qui améliorent constamment les vitesses et donc la distance potentiellement parcourable – qui sont spatiophages. La dépendance à l'automobile de ces espaces périurbains nécessite notamment de l'espace pour circuler mais aussi pour stationner, ce qui rend l'automobile dix à vingt fois plus consommatrice d'espace pour un déplacement donné que le même déplacement effectué en transports en commun (Merlin, 2002, 422).

En plus d'être consommateur d'espace, ce mode de développement urbain est stigmatisé pour la banalisation des paysages qu'il provoque, la perte de la richesse paysagère et de la biodiversité qu'il implique. Cette dénonciation est notamment le fait des architectes, à l'instar de C. Conrad, présidente de l'ordre des Architectes d'Ile-de-France, qui a publié en 2006 une tribune intitulée « *La France défigurée* ». Elle y dénonce les atteintes aux espaces dans lesquels nous vivons sous l'effet « *des giratoires, des lotissements, des pavillons qui se multiplient à l'infini* », qui « *détruisent le paysage et*

⁴⁵ Sociétés d'Aménagement Foncier et d'établissement rural.

l'identité des lieux » par leur « répétitivité, [leur] uniformité, [leur] banalité architecturale » et qui préfigurent selon elle une « crise du pavillon ».

Ce constat apparaît aux yeux de ces dénonciateurs comme un paradoxe de la périurbanisation et des périurbains eux-mêmes, eux qui privilégient la recherche d'un cadre de vie préservé mais qui contribuent à sa dégradation par leur choix résidentiel. Comme le dit B. Prost, « *on constate combien la périurbanisation qui s'est développée à partir de considérations écologiques positives a fait naître des problèmes écologiques majeurs* » (2001, 286), que la place de l'automobile dans la vie des périurbains ne fait qu'accroître.

4.1.2. Une pollution automobile

Au-delà de la consommation d'espace, c'est sur le thème de la pollution atmosphérique que le mode de vie périurbain est aussi attaqué. La déconnexion croissante des lieux d'emploi et de résidence débouche sur des déplacements domicile / travail essentiellement automobiles puisque la desserte des couronnes périurbaines en transports en commun est plus que sporadique. Dans le contexte d'un épuisement prévisible des ressources en pétrole et d'une fluctuation des cours liée aux crises géopolitiques à répétition, cette « *dépendance automobile* » (Dupuy, 1999), ce « *règne du tout bagnole* » (L'express, 2006) est considéré comme non durable.

Dans sa contribution à l'ouvrage consacré à *La ville insoutenable*, coordonné par A. Berque, P. Bonnin et C. Ghorra-Gobin, J-P. Traisnel dénonce ainsi deux travers de la périurbanisation liés à la sur-mobilité que ce développement urbain suppose, à savoir d'une part « *l'important prélèvement d'énergies fossiles* » et d'autre part sa « *contribution au réchauffement climatique* » (op.cit., 137). Si cette dernière s'explique en partie par une plus forte consommation liée au chauffage dans les pavillons individuels, elle est essentiellement due aux émissions produites par les déplacements qui, rapportées au m² de surface habitable, s'élèvent pour le pavillon d'un lotissement périphérique à trois fois ce que génère un immeuble de centre ancien dense. Ainsi, « *tandis qu'une politique volontariste dans le logement permettrait de diminuer d'un facteur 2 voire 3 les émissions de gaz à effet de serre correspondantes, la croissance des émissions dues au transport dans les zones périurbaines et rurales annihilerait ce gain. La localisation a donc un impact considérable sur le bilan global, quand bien même le bâtiment serait très performant* » (Raux, Traisnel, 2007, 33).

Ces accusations à teneur environnementale ne constituent pas le seul grief fait à l'étalement urbain dont les dérives sociales sont également vivement critiquées.

4.2. Les « *fragmentations périurbaines* » (Charmes, 2009)

Stigmate d'une américanisation de notre société et d'un individualisme forcené, le périurbain serait tout d'abord porteur d'un « *anti-urbanisme néfaste* » (Billard, Brennetot, 2009) dont l'expression la plus aboutie serait le vote d'extrême droite qui caractérise les franges périurbaines. Parallèlement et de manière presque contradictoire, loin de l'image du libre choix d'une installation présentée comme

l'aboutissement d'un projet et d'un parcours résidentiels, l'espace périurbain serait un « *phénomène contraint par l'organisation sociale et la structure matérielle de l'accès au logement* » (ibid.) et le théâtre de fractures socio-spatiales de plus en plus fines.

4.2.1. La périurbanité ou le refus du vivre ensemble

C'est tout d'abord sur le mode de la critique du néo-ruralisme qu'est abordé ce constat d'une anti-urbanité. Comme nous l'avons vu précédemment, l'un des moteurs du développement pavillonnaire loin de la ville réside dans le rejet des nuisances de cette dernière et la recherche concomitante d'un cadre de vie de qualité, que la campagne semble à même d'offrir. Derrière cet attrait pour la vie à la campagne, le discours des périurbains cache néanmoins un regard biaisé sur une campagne utopique, idéalisée, sacralisée ou encore fantasmée dont la quête ne peut qu'être vaine pour ces rurbains qui « *malgré leur prétention à la ruralité [sont] incapables de se défaire de leur attachement aux normes de la vie urbaine* » (Billard, Brennetot, 2009). Pour ces auteurs, « *l'émergence de l'espace périurbain apparaît ainsi comme la conséquence d'une propension de la société française à entrevoir son bonheur dans une forme hédoniste et familiale d'hybridation territoriale, mariant les avantages réciproques de la ville et de la campagne* ». Ce faisant, l'habitant du périurbain est accusé d'avoir fui la ville, car « *c'est d'abord un citoyen qui s'est soustrait aux contraintes de la vie en ville* » (Estèbe, 2004). Dans le contexte européen où la ville est construite sur ce que Jacques Lévy nomme le *modèle d'Amsterdam*, où « *on assume les conséquences du choix de la ville, de la notion d'urbanité, on accepte la nécessité du frottement, du contact, de la mitoyenneté* » (2003, 88), la soustraction à la confrontation de l'autre, à l'altérité, est suspecte. Si « *l'urbanité procède du couplage de la densité et de la diversité des objets de société dans l'espace* » (Lussault, in Levy, Lussault, 2003, 966), le périurbain qui s'installe dans un pavillon sis sur une confortable parcelle dans un univers de classes moyennes où les gens lui ressemblent ne peut qu'être anti-urbain. Glissant vers le modèle de Johannesburg, il cherche à « *bénéficier des avantages de la concentration mais sans assumer cette concentration dans la vie quotidienne de la citoyenneté* » (Lévy, 2003, 88).

Le refus des contraintes collectives serait l'un des avatars de cette anti-urbanité périurbaine. Pour Monique Poulot, « *le refus de la ville s'exprime dans la multiplication des associations de défense environnementale* »⁴⁶ dont les cibles sont les projets d'urbanisation ou d'infrastructures porteurs de nuisance pour le cadre de vie dans lequel les périurbains ont élu domicile. Ce souci pour l'environnement et le cadre de vie, qui pourrait constituer un terrain d'entente entre les périurbains et leurs détracteurs, ne trouve finalement pas grâce aux yeux des critiques qui ne voient dans ce phénomène NIMBY⁴⁷ qu'un signe supplémentaire du délitement de la notion d'intérêt général. L'accession à la propriété et l'appauvrissement des relations sociales qui l'accompagnerait sont lus comme la « *manifestation réactionnaire et conservatrice d'une hostilité à la ville* » (Billard,

⁴⁶ POULOT M., 2006, « De la clôture patrimoniale des territoires périurbains dans l'ouest francilien », *Socio-anthropologie* [En ligne], N°19, mis en ligne le 05 novembre 2007, Consulté le 17 juin 2010, <http://socio-anthropologie.revues.org/index663.html>

⁴⁷ Not In My BackYard, dont les déclinaisons extrêmes, du type Banana (Built Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone) ou les Niaby (Not In Anyone Backyard) tendent à se développer.

Brennetot, 2009) dont les corollaires sont l'individualisme, l'enfermement et le repli sur la sphère domestique. Pire, pour Jacques Lévy, « *le choix du périurbain correspond à une recherche de l'entre soi qui est cohérente avec des projets politiques non coopératifs, corporatistes ou sécessionnistes* ». Ces propos tenus dans le journal *Libération* en avril 2007 reprennent l'argument évoqué dès 2003 dans l'article fondateur paru dans *Pouvoirs locaux* où il affirmait déjà que « *le choix [du périurbain] n'est pas neutre* ». Cette disqualification supplémentaire apporte un argument de plus à la thèse d'une américanisation de la société française, voire européenne : si le processus de sécession de communautés fermées, qui se dotent d'une autonomie de gestion municipale pour s'abstraire de la péréquation fiscale, se répand aux Etats-Unis, comme l'a montré notamment Renaud le Goix dans sa thèse soutenue en 2003⁴⁸, la question de son existence en France mérite d'être posée, comme le faisait Marie-Christine Jaillet dès 1999⁴⁹. Si les formes observables en Europe et notamment en France sont sans commune mesure avec ce qui se passe outre-Atlantique, des formes d'évitement n'en sont pas moins présentes au sein des aires urbaines.

4.2.2. De la « *mise en scène de l'injustice socio-spatiale* » (Billard, Brennetot, 2009) à la « *clubbisation* » du périurbain (Charmes, 2007)

- *Une localisation résidentielle non maîtrisée*

Le mouvement centrifuge des populations anciennement urbaines ne serait d'abord pas tant consenti et librement localisé qu'imposé par un ensemble de contraintes ne laissant finalement que peu de choix aux ménages concernés. L'effet d'attraction de la « ville à la campagne » s'en trouve alors relativisé face à des facteurs moins avoués par les périurbains. Les prix fonciers, qui diminuent au fur et à mesure de l'éloignement du pôle urbain mais aussi en fonction d'autres critères tels que la valorisation d'un site, la proximité d'un axe ou celle d'un pôle d'emploi, constituent un répartiteur socio-spatial essentiel des ménages dans l'espace périurbain. « *La mise en scène de l'injustice socio-spatiale* » constitue alors le second registre *géométrique* de critiques identifiées par G. Billard et A. Brennetot dans la presse écrite, cette dernière ne faisant que reprendre des analyses intellectuelles ou universitaires, à l'image de celles de Christophe Guilly sur la fragilisation des classes moyennes périurbanisées. Spéculation, flambée des prix immobiliers, inflation des coûts du foncier sont autant de réalités qui fonctionnent comme des mécanismes d'expulsion⁵⁰ qui réorganisent la ville en « *une succession de zones socio-résidentielles hiérarchisées* » et concourent à la « *décadence des classes moyennes* » (Billard, Brennetot, 2009). En effet, dans ces « *nouveaux territoires de la classe*

⁴⁸ LE GOIX R., 2003, *Les « gated communities » aux Etats-Unis, morceaux de villes ou territoires à part entière*, Thèse de doctorat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, sous la direction de T. SAINT-JULIEN.

⁴⁹ JAILLET M.C., 1999, « Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes ? », in *Esprit*, « Quand la ville se défait », p.62-85.

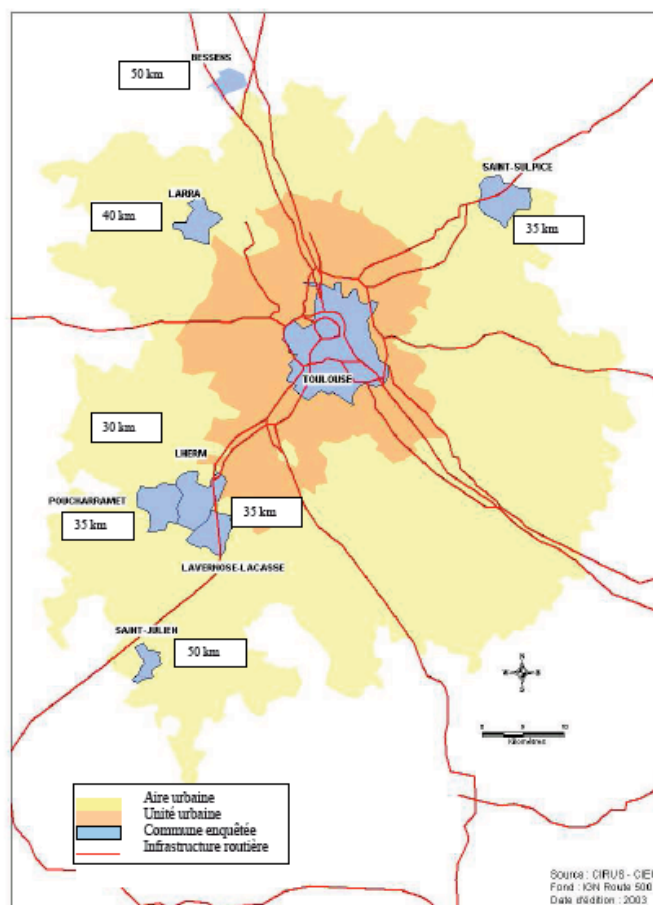
⁵⁰ G. Billard et A. Brennetot constate, dans leur analyse d'un corpus d'articles parus dans la presse nationale autour des notions de périurbain / rurbain, l'abondance du champ sémantique de l'expulsion comme facteur d'explication du périurbain : exclusion, éviction, relégation, exil, retranchement, évasion sont quelques unes des occurrences relevées.

ouvrière » (expression de C. Guilly dans un article paru dans *Le Monde* le 19 août 2008 citée par G. Billard et A. Brennetot), Lionel Rougé (Cf. Encadré 1) a bien montré combien l'accession à la propriété pouvait être mobilisatrice pour les ménages des classes moyennes inférieures devenus « *captifs du périurbain* » sous l'effet d'une accumulation de facteurs. D'une part, les contraintes financières ont guidé le point de chute de leur mobilité résidentielle et le type de construction réalisé ; d'autre part, ils sont confrontés aux risques liés au surendettement, à la nécessité d'apporter des améliorations au pavillon en raison de sa mauvaise qualité de construction et aux restrictions sur les autres postes de consommation ; enfin, leur compétence de mobilité amoindrie débouche sur le sentiment d'un enfermement qui ne serait alors, contrairement aux critiques énoncées précédemment, pas tant voulu que subi (Rougé, 2005). Si la généralisation de la mobilité quotidienne favorise le libre choix du lieu de résidence dans une logique d'« appariement sélectif » et de « ville à la carte » pour ceux qui peuvent en payer le prix, elle met d'autant plus à l'écart ceux qui n'en ont pas les moyens.

Dans une société hypermobile où le « stationnement » est considéré comme suspect (Lussault, 2009), c'est donc bien sur le thème de la mobilité que se fait la fracture du périurbain. Mais si un monde de possibles sépare ceux qui peuvent développer un mode de vie basé sur l'ultra-mobilité et les « *captifs du périurbain* » (Rougé, 2005) assignés à domicile par des capacités financières limitées, cette dualisation, liée à la compétence de mobilité quotidienne, trouve son prolongement dans la mobilité résidentielle qui va dicter la localisation future en fonction des caractéristiques sociales du ménage et privilégier la recherche de l'entre soi. En effet, face à la précarisation de la vie professionnelle, la maîtrise de son univers quotidien, qui inclut le choix du voisinage et de ses déplacements, apparaît comme un moyen de se réassurer (Jaillet, 2004). Comme nous l'avons mentionné précédemment, trier socialement son entourage apparaît comme un gage de tranquillité et de sécurité, éléments désormais primordiaux aux yeux des ménages périurbains qui matérialisent cette recherche d'un environnement apaisant par la mise à distance des autres. Cette dernière passe par plusieurs procédés : la présence et la superficie d'un jardin, « *espace médiateur* » (Haumont, 2001, 61) d'autant plus grand que l'on s'éloigne de la ville-centre ; l'entretien d'une « *cordiale ignorance* » (Charmes, 2005) avec ses voisins ; l'accès à un bon établissement scolaire pour ses enfants. E. Charmes a ainsi montré comment la carte scolaire pouvait être instrumentalisée afin de servir les politiques exclusivistes de certaines communes périurbaines jusqu'à renforcer leur « clubbisation », processus amenant à faire d'un territoire un club résidentiel dont la jouissance est réservée à ses habitants (Charmes, 2007).

Encadré 1 : Les « captifs » du périurbain (Rougé, 2005)

La recherche menée par Lionel Rougé dans le cadre d'une thèse soutenue en avril 2005 par enquêtes dans des communes périurbaines localisées en « 4^{ème} couronne » peu ou pas desservies par les transports en commun et mal équipées, avait montré en quoi l'accession à la propriété et l'installation dans ces espaces pouvaient s'avérer décevante voire « douloureuse » pour les ménages d'ouvriers ou d'employés voire de « petite classe moyenne » ne disposant que d'un seul salaire, enfermé dans une forme de captivité.



Les 38 ménages rencontrés dans diverses zones d'habitat situées à plus de 35 kilomètres de Toulouse, avaient développé une mobilité résidentielle pour partie dominée par des contraintes financières, de localisation et de type de construction et caractérisée par une forte mobilisation : risque de surendettement, nécessité d'apporter des améliorations au pavillon en raison de la mauvaise qualité de la construction initiale, restrictions sur les autres postes de consommation. À cela s'ajoutait pour plusieurs d'entre eux le risque d'aléas professionnels : perte du travail, chômage... Ils sont également apparus soumis à une nécessaire adaptation à une compétence de mobilité amoindrie aboutissant souvent, en particulier pour les femmes et les adolescents, au sentiment d'un réel enfermement. Frustrées par leur incapacité à faire fonctionner pour elles-mêmes un mode de vie qui correspond aujourd'hui à une « normalité » sociale, ces familles tendaient à se retrancher à l'intérieur de leur maison, sans pour autant y trouver une satisfaction ou une forme d'apaisement.

- *Une clubbisation encouragée par les politiques municipales*

Ce constat met en évidence l'interaction forte entre d'une part les choix résidentiels des ménages, d'autre part les politiques communales. En effet, pour les ménages, *« l'acquisition d'une maison individuelle est de plus en plus associée à l'achat d'une sorte de ticket d'entrée dans un club résidentiel, ticket dont la valeur est définie par diverses qualités, aux premiers rangs desquels figure bien évidemment la position dans l'espace métropolitain, mais pas seulement : entrent également en ligne de compte la qualité du paysage, la faible densité, les caractéristiques sociales des habitants et la réputation des établissements scolaires locaux »* (Charmes, op.cit., 67). Or certaines de ces caractéristiques sont entre les mains des élus qui peuvent les orienter dans la direction de leur choix, ce qu'ils font d'autant plus qu'ils ont conscience que les ménages « votent avec leurs pieds », c'est-à-dire élisent domicile dans une commune en fonction du panier de services qu'elle leur offre. La politique scolaire n'est pas le seul atout qu'une commune peut maîtriser, c'est aussi le cas de la densité que les maires peuvent gérer par le biais d'un « *malthusianisme foncier* » (Charmes, 2007) qui limite les possibilités d'accueil de nouveaux résidents par le maintien d'un assainissement individuel qui nécessite des surfaces de terrain plus grandes ou la faible ouverture des documents d'urbanisme. De telles attitudes s'observent surtout dans les premières couronnes périurbaines où le changement paysager et social lié au développement démographique s'est accompagné d'un basculement politique (Jaillot et al., 2003) au profit des nouveaux habitants qui vivent avec le « *syndrome du dernier arrivé* » (Charmes, 2007). Les ménages modestes souhaitant accéder à la propriété se trouvent alors de fait rejetés vers de plus lointaines périphéries, situation qui les fragilise d'autant plus en faisant peser sur leur budget des dépenses, notamment automobiles, supplémentaires.

L'homogénéité des modes de vie périurbains est alors mise en question. Si les aspirations sont les mêmes pour l'ensemble des ménages, les conditions de leur réalisation divergent : la périurbanisation se poursuit donc pour une large frange de la population sur un mode plus précaire et plus contraint. Face à ce décalage avec les attentes, l'idéal de la vie périurbaine est démythifié et le modèle mis à mal. Un tel constat met en lumière la nécessité de sortir du discours globalisant sur les classes moyennes périurbaines, « *concept à reformuler* » (Vanier et al., 1999) dans la mesure où les différenciations sociales donnent de plus en plus à se voir à des échelles plus fines et où « *l'éloignement n'aurait pas le même coût et n'offrirait pas les mêmes opportunités à toutes les catégories de la population* » (Billard, Brennetot, 2009).

4.2.3. L'inadaptation de la maison individuelle aux évolutions de la société ?

Si la maison individuelle continue d'être le fer de lance de la périurbanisation, force est de constater qu'elle correspond à un modèle familial (couple avec enfants) aujourd'hui largement écorné par les évolutions récentes des modes de vie et des cycles démographiques. Trois phénomènes majeurs ont

des répercussions fortes sur les besoins en logement : le vieillissement, la divortialité et la monoparentalité, la décohabitation des jeunes qui tend à précéder l'entrée, de plus en plus tardive, dans la vie active mais aussi dans la vie de couple. Ces deux derniers éléments ressortissent plus généralement de ce que l'INSEE qualifie d'« *érosion des modes traditionnels de cohabitation* » (2006, 2), la vie de couple perdant du terrain face au célibat, à la monoparentalité et aux unions libres. C'est sur la taille des ménages que ces transformations jouent le plus : la baisse continue du nombre de personnes par ménage est importante, de 2,9 en 1975 à 2,3 en 2005, les projections pour 2030 faisant même état d'un effectif par ménage compris entre 2,04 et 2,08 (INSEE, 2006). Le « standard » de la famille périurbaine, constituée rappelons-le d'un couple et deux enfants, semble lui aussi menacé puisqu'il ne représente plus qu'un sixième des situations. Inversement proportionnel à cette taille des ménages, le nombre de ménages lui continue d'augmenter, plus rapidement que la population : entre 1975 et 2005, la population a augmenté en moyenne de 0,48% par an contre 1,24% pour les ménages. Si ces tendances socio-démographiques s'observent à l'échelle nationale, elles touchent de manière privilégiée les espaces périurbains du fait de leur essence même. En effet, lieu d'élection par excellence des jeunes couples avec enfants, l'évolution des schémas familiaux y ont des répercussions sensibles : la potentialité d'y divorcer y est plus élevée, le départ des enfants et le vieillissement en pavillon, patrimoine chèrement acquis dont on envisage peu de partir à l'âge de la retraite, sont un horizon inéluctable. L'inadaptation de la maison peut alors se faire cruellement sentir, pour les familles monoparentales comme pour les personnes âgées, tant sur le plan matériel (inutilité de certaines pièces, vaste surface à entretenir tant à l'intérieur qu'à l'extérieur) que financier (lorsqu'il ne reste plus qu'un seul salaire pour continuer de rembourser un emprunt notamment). Dans le cas par exemple des espaces périurbains soumis à un processus de vieillissement, essentiellement en première couronne (Ghekière, 2006), au fur et à mesure de la diminution de la forme physique mais aussi de ruptures telles que le veuvage, l'entretien de la maison et la mobilité deviennent une préoccupation centrale. Dans leurs communications faites au colloque *Vivre le vieillir : des lieux, des mots, des actes*⁵¹, S. Thomann et S. Bacconnier-Baylet montrent ainsi comment « *progressivement l'entretien de la maison pose problème (ménage, jardinage) et mobilise les personnes âgées qui doivent piocher dans leur entourage les conditions de leur maintien dans leur domicile* » tandis que C. Aragau et A. Morel-Brochet constatent que « *la sélection dans les mobilités quotidiennes devient telle qu'elle finit par se heurter à la question d'une éventuelle mobilité résidentielle, car un recentrage sans cesse plus grand peut déboucher sur un véritable isolement* ». Dès lors, le décalage apparaît grandissant entre les attentes résidentielles toujours fortement marquées par l'accession à la propriété d'un pavillon et les besoins réels de population qui n'ont plus toutes les cartes en main pour assumer un tel projet. Comme le dit D. Le Couedic, « *l'aspiration à la propriété d'une maison « pleinement individuelle » ne fléchit assurément pas au rythme des évolutions de notre société qui, pourtant, jouent*

⁵¹ THOMANN S., BACCONNIER-BAYLET S., 2009, « Espaces périurbains et manières de « vivre le vieillir » dans une maison individuelle dans les périphéries d'Aix-en-Provence et de Toulouse », communication au colloque *Vivre le vieillir : des lieux, des mots, des actes*, Toulouse, 11-13 mars 2009, consultable en ligne, http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/textes/Sandra_Thomann_S_Bacconnier.pdf.

ARAGAU C., MOREL-BROCHET A., 2009, « Rester ou quitter sa maison : l'ancrage résidentiel périurbain à l'épreuve du vieillissement », communication au colloque *Vivre le vieillir : des lieux, des mots, des actes*, Toulouse, 11-13 mars 2009, consultable en ligne, <http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/textes/texteAragauMorelBrochet.pdf>.

objectivement en sa défaveur : naissance retardée du premier enfant, augmentation du nombre de foyers monoparentaux, vieillissement de la population, etc. » (Le Couedic, 2010, 53).

Face au risque d'une telle précarisation résidentielle (sous l'effet conjugué des ségrégations socio-spatiales et de l'érosion du modèle familial traditionnel) qui s'ajoute à celle de plus en plus forte de la sphère professionnelle (mobilité géographique de l'emploi, flexibilité du temps de travail, perte de l'emploi), c'est le modèle même de la trajectoire résidentielle ascendante - de la location d'un appartement à l'accession à la propriété d'une maison en passant éventuellement par d'autres étapes - qui se délite au profit de trajectoires résidentielles plus complexes. Le modèle linéaire et ascensionnel n'est plus : en perdant son caractère de symbole de la réussite sociale et de l'aboutissement résidentiel, en se banalisant (Jaillet, 2003), l'accession à la propriété d'une maison individuelle peut ne plus exclure un retour ultérieur à la location pour quitter un mode de vie coûteux. La périurbanisation aura donc peut-être été *« la forme résidentielle d'une période démographique assez particulière qui aura vu s'imposer dans les standards sociétaux, et de consommation, la famille avec deux enfants »* (Roux, Vanier, 2008, 32).

Pour autant, sans nier la force des ces évolutions socio-démographiques et leurs impacts évidents sur les modèles résidentiels, d'autres facteurs peuvent en atténuer les effets et laisser entrevoir la possible perpétuation du mode d'habiter périurbain. C'est le cas notamment de la force de l'« *ancrage résidentiel* » que Christophe Imbert a mis en évidence dans le cas des villes nouvelles⁵² et qui pourrait devenir une norme dans les espaces périurbains dont les enfants *« tendent à reproduire le mode d'habiter de leurs parents : très attachés à l'habitat pavillonnaire, rompus aux déplacements automobiles, coutumiers des centres commerciaux, peu sensibles à la ville historique, ces périurbains de la deuxième génération sont les porteurs les plus fidèles du modèle d'habiter périphérique »* (Cailly, 2008).

4.3. Les coûts d'un mode de vie : qui paie la ville diffuse ?

En lien avec la problématique environnementale de la pollution atmosphérique et la problématique sociale de la fragilisation des classes populaires, la question économique du coût de l'installation résidentielle en périurbain, notamment lointain, se pose : si le coût pour les collectivités est loin d'être évident, la pression sur les ménages est réelle.

⁵² IMBERT C., 2004, « Ancrage et proximités familiales dans les villes nouvelles franciliennes : une approche comparative », in *Espaces et Sociétés*, n°119, p. 159-176.

4.3.1. L'étalement urbain est-il coûteux pour la collectivité ?

Aussi rares que soient les études sur le coût de la périurbanisation et aussi difficile qu'il soit de répondre simplement à cette question, l'opinion n'en critique pas moins communément un mode de développement jugé dispendieux pour les communes périurbaines en termes d'équipements et de services collectifs, mais aussi pour les villes centres assumant les équipements de centralité dont les habitants des périphéries viennent profiter sans participer par l'impôt à leur financement.

Pourtant, il semble difficile de trancher aussi simplement la question. En termes de coûts de construction par exemple, une étude de l'ADEF⁵³ publiée en 2001 a mis en évidence les avantages compétitifs de la maison individuelle⁵⁴ que reprend J-C. Castel dans sa contribution au numéro des *Annales de la Recherche Urbaine* consacré au lien entre individualisme et production de l'urbain (n°102, 2007). Il suggère ainsi « *cinq causes socioéconomiques aux urbanisations moins denses ou dispersées* » : « *l'avantage comparatif de l'industrialisation des solutions individuelles en matière de construction ; la minimisation des risques et des surcoûts normatifs par la dispersion des opérations ; les gains de l'individuel grâce à la démonétarisation en matière de coûts de finition, d'entretien et de sécurisation ; les caractéristiques du milieu professionnel local ; la limitation des coûts marginaux des petites opérations pour les collectivités* » (op.cit., 91-92). Puisque les coûts évoluent corrélativement à des seuils, il est donc possible de maîtriser les premiers en ne franchissant pas les seconds. L'obligation de créer un bassin de rétention au-delà d'un certain seuil fixé par les documents d'urbanisme peut inciter par exemple à multiplier les petites opérations plutôt qu'à concevoir un programme d'aménagement global, de même que le maintien de zones en assainissement individuel permet aux communes de ne pas se lancer dans la réalisation d'une station d'épuration.

Par ailleurs, contrairement à l'idée préconçue qui considère que la périurbanisation coûte cher à la collectivité là où la densité débouche sur des économies d'échelle, certains travaux (Castel, 2005) montrent que celle-ci provoque également des déséconomies d'agglomération dans les domaines de la maintenance, de la gestion de la congestion ou encore de la surveillance, surcoûts qui pèsent essentiellement sur les collectivités. Contre l'argument de l'usage « gratuit » des équipements de centralité, les périphéries opposent enfin celui de leur rôle de réceptacle des équipements rejetés par la ville (aéroport, déchetterie...). Ainsi, au-delà des difficultés rencontrées pour traiter ces questions (complexe estimation du coût et de la part de la forme urbaine dans celui-ci⁵⁵), parmi les trois types de coûts auxquels doivent faire face les collectivités⁵⁶, à savoir les coûts directs de viabilisation (aménagement foncier et mise en place des réseaux de desserte), les coûts de développement des équipements publics d'accompagnement (services publics de proximité dont les coûts de développement et de fonctionnement sont extrêmement élevés, à l'instar des domaines de la petite enfance et de l'enfance dont la pérennité est en outre liée au renouvellement des générations) et les coûts récurrents des équipements publics locaux (amortissements liés à la dépréciation et à la durée de

⁵³ Association des Etudes Foncières.

⁵⁴ MORLET O., 2001, Coûts-avantages des basses densités résidentielles : états des lieux. Paris, ADEF, 93 p.

⁵⁵ D'autres facteurs peuvent en effet expliquer les écarts de coût : le niveau de la taxe professionnelle, le niveau de service offert...

⁵⁶ Cette question du coût de l'étalement pour la collectivité restant le plus souvent cantonnée à sa dimension économique au détriment du coût écologique, qui à termes pourrait pourtant avoir des conséquences économiques.

vie des équipements), le seul surcoût avéré concerne la viabilisation (Castel, 2005). En la matière, « *le prix de revient par unité d'habitation décroît sensiblement avec l'augmentation de la densité* » (Guengant, 1995, 13).

Toutefois, deux nuances peuvent là encore être apportées. Pour commencer, comme le montre bien J-C. Castel, l'essentiel des coûts d'investissement et de fonctionnement relevant aujourd'hui d'autres échelles de mise en œuvre des politiques publiques, ces externalités sont essentiellement prises en charge par d'autres acteurs (communauté de communes, Conseil Général...) tant en investissement (routes, réseaux primaires, équipements scolaires et d'assainissement...) qu'en fonctionnement (collecte des déchets, ramassage scolaire...). Les coûts directs pour la commune d'une opération de logements moins denses sont relativement insignifiants, le coût de la périurbanisation n'influe pas ou peu sur les choix en matière d'urbanisme, la commune prenant *in fine* la décision de construire moins en fonction du coût que des besoins de sa commune, de sa politique de peuplement et de l'acceptabilité du projet. Par ailleurs, certains surcoûts liés à l'installation de certains réseaux ne seraient pas tant supportés par la collectivité que par les ménages. C'est notamment vrai des « *coûts de viabilisation secondaire (à l'échelle de l'opération) et tertiaire (à l'échelle de la parcelle)* [qui] *sont payés par l'aménageur et répercutés sur le prix des maisons* » (Merlin, 2009) ce que confirme une étude conduite par Jean-Marie Halleux sur le sujet, bien que dans un autre contexte national mais où la périurbanisation revêt des formes relativement similaires, à savoir la Belgique. A première vue, ses conclusions ne font qu'étayer le constat d'un surcoût lié à la viabilisation : « *l'efficacité économique des multiples services nécessaires à la vie des populations est réellement affectée par la mise en place de formes périurbaines peu canalisées* »⁵⁷, notamment pour les réseaux nécessitant la mise en place d'une infrastructure (voirie, eaux usées, distribution en eau, gaz et électricité). L'étude de cas plus poussée qu'il a menée dans une commune wallonne sur les charges liées au domaine de l'eau, où les surcoûts liés à l'étalement se sont avérés les plus importants, a permis de constater un doublement du coût entre quartiers d'urbanisation dense et lotissements périphériques, tant pour l'adduction d'eau que pour l'épuration des eaux usées. La faible densité de ces groupements d'habitation ainsi que leur dispersion interne sont à l'origine de ces surcoûts puisque pour un nombre de logements déterminé, une plus grande longueur de réseau est nécessaire de même que les équipements ponctuels (réservoirs, châteaux d'eau, stations d'épuration) sont multipliés. Néanmoins, à y regarder de plus près, le coût ne s'avère pas si élevé pour la collectivité car celle-ci n'est pas en charge de la majorité de ces coûts. En effet, selon le même auteur et toujours dans le cas belge, si le coût primaire du réseau de l'eau (à savoir les installations directement implantées sur le site du lotissement) est financé par les charges d'urbanisme⁵⁸, les coûts secondaires liés aux équipements implantés hors site (château d'eau...) sont assumés par le distributeur qui le facture alors à l'ensemble des usagers. Cette forme de collectivisation des surcoûts apparaît alors inéquitable dans la mesure où elle revient à faire financer par la totalité des habitants le désir de campagne d'une frange de la population. Le coût de l'étalement urbain ne serait alors pas tant supporté par la commune, d'autant plus que celui-ci est finalement partagé entre différents acteurs ce qui atténue la charge municipale, que par les ménages.

⁵⁷ HALLEUX J-M., 2006, « Les coûts de la désurbanisation en termes d'équipements et de services collectifs », communication au Forum International d'Urbistique 2006, *Développement urbain durable, gestion des ressources et services urbains*, à Lausanne

⁵⁸ Equivalent belge des participations telles que la participation pour le raccordement à l'égout.

4.3.2. Entre risque lié à l'accession et coût de la mobilité, les ménages fragilisés

Ces derniers apparaissent alors comme particulièrement vulnérables, soumis à une double contrainte financière, celle liée à l'accession à la propriété d'un côté, celle liée à la dépense automobile de l'autre.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'un des leviers du développement périurbain réside dans la politique pavillonnaire menée par les gouvernements successifs et passant, notamment en période de crise, par une solvabilisation de ménages de plus en plus nombreux grâce à des dispositifs incitatifs qui peuvent tourner au piège. En effet, le taux d'endettement des accédants est maximal, calculé sur la base d'un double salaire dont la pérennité n'est pas assurée, surtout en période de crise économique. Une enquête entreprise en 2007 sur le terrain des *captifs* du périurbain identifiés par Lionel Rougé dans sa thèse au début des années 2000 a ainsi mis en évidence un renouvellement important des propriétaires des deux lotissements étudiés : malgré la faiblesse des informations recueillies sur ces anciens propriétaires et leur parcours résidentiel depuis, les considérations professionnelles (mutation, licenciement), familiales (handicap, divorce) et financières (endettement) semblent avoir joué un rôle primordial dans le déménagement de ces familles qui avaient accédé à la propriété grâce à des prêts à l'accession sociale (prêt conventionné, prêt d'aide à l'accession à la propriété ou prêt à taux zéro). La réalité de cette précarité financière des ménages les plus modestes et son accentuation dans le contexte de la crise actuelle sont martelées par les détracteurs du périurbain qui expose les ménages à une fragilité financière telle que si « *l'essence, le gaz, l'électricité ou les impôts augmentent, c'est tout un équilibre budgétaire qui est mis à mal* » (Conrad, 2006). Continuer à favoriser l'accession des classes les moins favorisées, malgré toute la prudence dont semblent faire preuve les pouvoirs publics, n'est-ce pas alors s'exposer à la multiplication, dans la lignée des mal lotis des années 1920 et des sinistrés de l'accession des années 1980, de telles situations inextricables ? D'autant plus que, même lorsque les conditions du ménage restent stables, le poids des mobilités induites par leur localisation résidentielle, sous-estimé lors de la mise en œuvre du projet d'accession, se révèle au grand jour.

La dépendance automobile dans laquelle sont placés les accédants à la propriété et les dépenses qui y sont liées (de l'achat d'un véhicule à son entretien en passant par son assurance et l'essence consommée) sont les premières pointées du doigt lorsqu'il s'agit de dénoncer les coûts du mode de vie périurbain pour les ménages. Il s'agit là d'une différence majeure par rapport à la ville dense : alors que dans celle-ci, les déséconomies d'agglomération susmentionnées sont à la charge de la collectivité, les déséconomies du périurbain, constituées essentiellement des coûts de transport, pèsent sur les ménages. Ce coût serait d'autant plus sournois qu'à la différence d'autres dépenses énergétiques comme celles liées au chauffage mesurables grâce aux factures, les ménages éprouvent des difficultés à chiffrer le budget dédié au transport : ils n'ont pas l'impression d'avoir de réelle emprise sur ces dépenses souvent incompressibles. Une enquête menée au printemps 2009 par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Ile-de-France, l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne et le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment⁵⁹ a en effet montré que, pour la majorité des personnes enquêtées, pourtant conscientes de l'impact de la circulation automobile sur l'environnement ou plus

⁵⁹ IAURIF, 2009, « Les pratiques énergétiques des ménages du périurbain », *Note rapide*, n°492, 4 p.

simplement attentives à leur budget familial, la réduction de la pratique de l'automobile apparaît presque impossible. Si quelques modifications de comportement, susceptibles de réduire un peu la consommation de carburant, sont évoquées, la mobilité reste incontournable, puisqu'elle est la condition d'un mode de vie auquel les ménages sont attachés, et conduit plutôt à adapter les comportements sur d'autres postes de consommation (Desjardins, 2009). Le coût du carburant ne remet absolument pas en cause leur localisation résidentielle. Cette minimisation par les ménages contraste avec la réalité du poids de ces dépenses dans le budget : une étude sur les relations entre les dépenses de carburant automobile des ménages et la zone de résidence⁶⁰ a en effet conclu que « *les dépenses de carburant des ménages sont supérieures dans les zones excentrées, moins denses, et ceci toutes choses égales par ailleurs* ». Les dépenses annuelles de carburant automobile des ménages vivant en zone périurbaine s'élèvent ainsi à près de 1400 € quand elles ne sont que de 800 € dans les villes centres (hors Paris où cette somme ne dépasse pas les 700 €), de 1000 € dans l'espace à dominante rurale et de 1100 € en banlieue. Deux variables entrent en jeu pour expliquer cette différence de budget : le niveau d'équipement d'une part, la dépense en carburant d'autre part, tous les deux plus importants dans le cas des zones périurbaines caractérisées par leur dépendance au pôle urbain pour l'emploi, comme le rappelle la définition qu'en donne l'INSEE.

4.4. Et si le périurbain était durable ?

Les arguments catégoriques avancés par les chantres de la ville durable, compacte et économe, ne doivent néanmoins pas faire oublier certaines contre-hypothèses qui tendent à nuancer cette lecture à charge.

4.4.1. Des AMAP (Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne) au PAEN (Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) : la préservation de l'espace périurbain

A l'encontre de l'idée d'une uniformisation du paysage et d'une atteinte à la biodiversité, certains travaux illustrent combien le périurbain peut au contraire la favoriser : sur un ancien champ agricole à la diversité finalement toute relative, le néo-rural aura à cœur de fleurir son jardin, de cultiver son potager, d'ériger une haie, autant de transformations par lesquelles le ménage périurbain favorisera la

⁶⁰ LEMAITRE E., KLEINPETER M-A., 2009, Dépenses de carburant automobile des ménages : relations avec la zone de résidence et impacts redistributifs potentiels d'une fiscalité incitative, Etudes et documents du Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (SEEIDD) du Commissariat général au développement durable (CGDD), n°8, 50 p.

biodiversité. Dans sa thèse novatrice portant sur la haie pavillonnaire⁶¹, Pauline Frileux a montré à quel point d'une part le système du bocage pavillonnaire est fortement contraint (par le marché, par les réglementations, par les normes imposées au sein du voisinage) ce qui dédouane le périurbain des critiques formulées à son encontre puisqu'il n'est pas complètement maître de sa bordure, d'autre part comment la culture monospécifique du thuya a peu à peu laissé la place à une plus grande diversité d'essences végétales, elles-mêmes porteuses de diversité animale.

Par ailleurs, par les effets qu'elle provoque sur l'agriculture et sur la protection des espaces naturels, la périurbanisation semble pouvoir contribuer à la durabilité des périphéries urbaines. Concernant l'agriculture, la propension des périurbains, lorsqu'ils ne cultivent pas eux-mêmes leur jardin, à consommer bio, à adhérer à des AMAP ou à d'autres circuits courts contribue non seulement au maintien d'espaces agricoles à forte valeur ajoutée à proximité des villes mais aussi à l'évolution de l'agriculture vers des formes de production plus durables. Par ailleurs, pour faire face au manque à gagner que représente la perte de terres agricoles au profit de l'urbanisation, les agriculteurs sont amenés à diversifier leur activité, ce qui peut passer par la fabrication d'éco carburant, la valorisation des déchets agricoles... L'agriculture, périurbaine ou en milieu périurbain, se trouve ainsi certes fragilisée par l'urbanisation, notamment par le biais de la déstabilisation des marchés fonciers, mais explore parallèlement de nouvelles voies pour perdurer en se renouvelant.

Du côté de la protection des espaces naturels, on peut établir de fortes correspondances entre périurbanisation et patrimonialisation. On l'a vu, les caractéristiques paysagères sont l'un des éléments de la définition INSEE des couronnes périurbaines qui doivent se situer en rupture morphologique avec le tissu urbain aggloméré : les villages périurbains sont ainsi situés dans un « *écrin vert* » (Charmes, 2011, 24) que leurs habitants sont bien décidés à protéger. Outre les documents d'urbanisme, de nombreux zonages de protection sont ainsi localisés en périphérie des villes, afin d'y canaliser le développement voire de le contraindre, comme ont pu l'étudier par exemple Didier Desponds pour le cas du Parc Naturel Régional du Vexin français (2007) ou Monique Poulot dans le cadre plus vaste de l'Ouest francilien (2006). La multiplication des procédures réglementaires à destination du périurbain⁶² entend donner aux acteurs les outils nécessaires et spécifiques aux espaces périurbains pour mener à bien leur protection. Ainsi en va-t-il de la loi d'orientation agricole qui en 1999 déjà encourageait la mise en place de zones agricoles protégées, de la loi solidarité et renouvellement urbains de 2000 qui érige la protection des espaces agricoles et naturels en principe à traduire dans les schémas de cohérence territoriale, de la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005 qui encourage la délimitation de périmètres de protection et de mise en valeur des espaces naturels et agricoles périurbains (PAEN) ou encore de la loi Grenelle 2 de 2010 qui prône le « *verdissement des outils de planification* »⁶³... Si les plus pessimistes accusent ces politiques de favoriser la ségrégation socio-spatiale et les interprètent comme un pis-aller pour sauver ce qui peut encore l'être et compenser le laisser faire qui perdure dans les espaces non protégés, et si la lourdeur administrative de ces procédures, au regard du périmètre concerné, semblent freiner l'ardeur des acteurs qui pourraient s'y impliquer (notamment le Département pour les procédures ZAP et PAEN),

⁶¹ FRILEUX P., 2008, *La haie et le bocage pavillonnaires. Diversités d'un territoire périurbain, entre nature et artifice*, Thèse d'ethno-écologie sous la direction de B.Lizet et F.Burel, Museum National d'Histoire Naturelle.

⁶² Certaines de ces procédures feront l'objet d'un développement plus détaillé dans le chapitre suivant.

⁶³ Plaquette d'information sur la loi Grenelle 2, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Grenelle_Loi-2.pdf

il n'en reste pas moins qu'elles peuvent constituer un cadre de mobilisation pour les acteurs de ces territoires afin de faire émerger leurs spécificités voire de leur donner une identité et de réfléchir à un mode de développement plus durable.

4.4.2. Les liens complexes entre mobilité et forme urbaine

Au-delà de cette préservation des espaces agricoles et naturels à laquelle on assiste dans le périurbain, la question de la mobilité non durable, dont il serait le théâtre du fait de sa faible densité, mérite aussi qu'on s'y arrête afin de nuancer les arguments trop univoques qu'on y associe.

Pour commencer, l'accusation de mobilité non durable portée contre le ménage périurbain dont les navettes quotidiennes contribueraient au réchauffement climatique est à replacer dans un système de mobilité plus global. Grevés par le poids financier de l'accession et de la mobilité quotidienne et soucieux de profiter du bien pour lequel ils consentent tant d'efforts, les périurbains sont moins consommateurs de loisirs, qu'il s'agisse d'escapade d'une journée ou de vacances plus lointaines. A l'inverse, les habitants des centres-villes, eux aussi avides de nature et de paysage, sont plus sujets à partir, certes de manière occasionnelle, mais sur des distances plus longues et en recourant à des modes de transport peu écologiques qui concourent à augmenter la facture énergétique de leur mobilité. Ainsi, comme le faisait déjà remarqué F. Ascher en 1998 dans *La république contre la ville, essai sur l'avenir de la France urbaine*, « la prise en considération de la mobilité de week-end et des déplacements longue distance modifie sensiblement les résultats des études sur les avantages de la ville compacte » (Nessi, 2010, 30).

Ainsi, l'idée selon laquelle la ville compacte, érigée en modèle pour la planification urbaine, permettrait une économie d'énergie par les formes de mobilité qu'elle induit (transports en commun et modes de déplacement doux) ne semble pas faire l'unanimité, comme l'ont démontré les travaux de G. Pouyanne (2004). Si P. Newman et J. Kenworthy (1989) ont rendu célèbre une courbe reliant de façon inverse la densité résidentielle et la consommation d'énergie par individu, cette relation apparaît simpliste et paraît pouvoir être nuancée, notamment si on l'étend à d'autres champs que les seuls trajets domicile / travail et si on n'oublie pas que la densification implique des risques de congestion coûteux en énergie. Les politiques de densification elles-mêmes, largement plébiscitées par les pouvoirs publics comme nous le verrons dans le chapitre suivant, semblent à ce titre pouvoir être remises en question tant elles souffrent de contradictions nombreuses (concentration des nuisances dans les parties les plus denses, risque d'exclusion des ménages modestes des centres-villes, non correspondance avec les attentes de ménages affichant une préférence pour le logement individuel). Les arguments avancés en faveur de la ville compacte témoignent donc de raccourcis qui débouchent sur une lecture biaisée de la relation entre mobilité et forme urbaine, ce que ne fait que confirmer l'analyse de cette relation au sein même de l'espace périurbain.

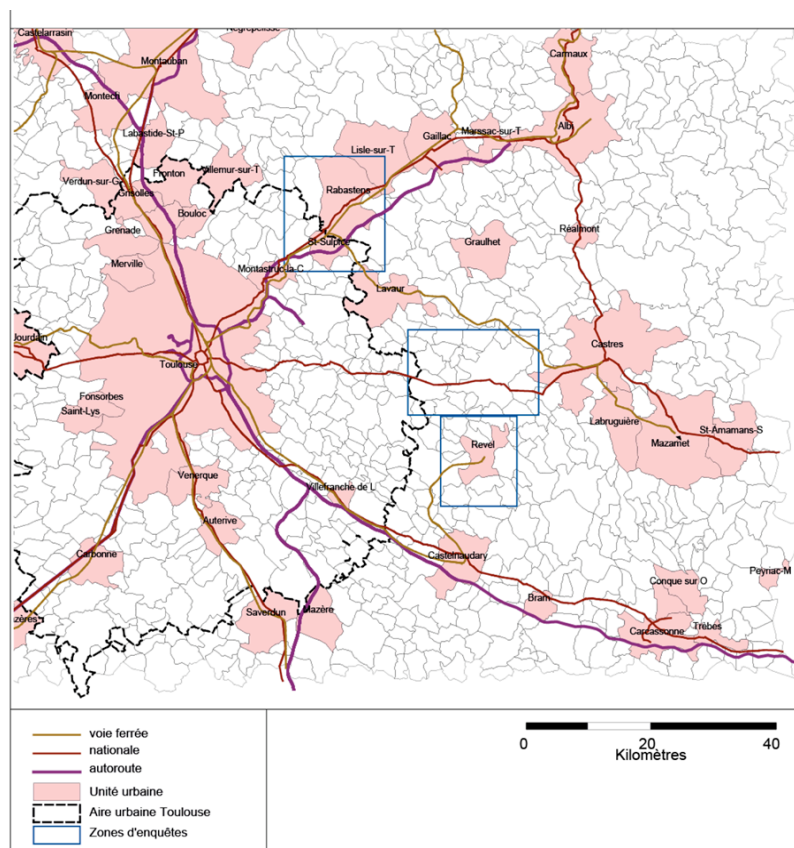
Il semble en effet réducteur de ne considérer le périurbain que comme un navetteur entre centre et périphérie parcourant de grandes distances. Sur ce déplacement considéré comme primordial par la

définition statistique de l'INSEE se greffent en fait plusieurs modalités de déplacement du « hors travail » qu'ont pu notamment mettre en évidence M-C. Jaillet, L. Rougé et C. Thouzellier (2006) : de la mobilité illimitée à la logique de proximité (repolarisation des activités autour de centralités proches du lieu de vie) en passant par celle du cabotage (étirement des activités le long d'un axe sur lequel on multiplie les arrêts en fonction des activités), toute une série de postures coexistent. Or ces systèmes de mobilité évoluent en même temps que les espaces périurbains se complexifient : s'étoffant en termes de services, de commerces et d'équipements, s'organisant autour de nouvelles polarités, ils semblent acquérir une « maturité » qui pourrait être le gage d'une réorganisation des mobilités et donc d'une forme de « durabilité ». C'est du moins dans cette direction que de nouveaux travaux sont lancés, sous l'impulsion notamment d'une consultation de recherche proposée par le PUCA interrogeant « *la mobilité et le périurbain à l'impératif de la ville durable : ménager les territoires de vie des périurbains* » (2009) dont l'objectif est de renouveler le regard sur les espaces périurbains et la capacité d'adaptation, de résilience dont ils peuvent faire preuve, notamment en temps de crise économique. Leur diversification fonctionnelle pourrait en effet concourir à réinventer une ville des courtes distances dans un périurbain maillé d'anciens bourgs ruraux redynamisés par le desserrement urbain et de centralités émergentes co-construites par le jeu des acteurs privés et publics et des habitants. Trouvant son prolongement dans le domaine de l'habitat sous les traits d'une inflexion des formes d'urbanisation vers le développement de petits collectifs permettant d'assurer la mobilité résidentielle des jeunes décohabitants comme des retraités, cet épaississement périurbain viendrait alors également répondre pour partie à l'accusation d'inadaptation aux évolutions sociétales.

Encadré 2 : Les « pôles secondaires » dans la réorganisation des mobilités : maturité et durabilité des espaces périurbains ? (2009-2012)

Cette recherche entend repérer et analyser les processus de restructuration des espaces périurbains qui se dessinent à partir de l'affirmation de centralités internes et/ou externes aux aires urbaines, centralités initiées ou confortées par la réorganisation des mobilités des périurbains. Une telle recomposition pourrait s'appréhender comme une forme « d'entrée dans la durabilité des espaces périurbains ». Rompant avec le modèle « centre / périphérie », les espaces périurbains atteindraient ainsi une sorte « d'âge mûr ». Une telle recomposition combinerait les effets d'une réévaluation des coûts de la mobilité quotidienne dans un contexte de renchérissement des prix de l'énergie, d'une maturation des espaces périurbains par amélioration de l'offre en services et aménités, d'une évolution des politiques locales. La méthodologie adoptée associe une mesure statistique des évolutions périurbaines afin de repérer des espaces périurbains sur lesquels mener des investigations plus qualitatives, une analyse, par entretiens, des politiques locales, enfin, des entretiens semi-directifs auprès de familles périurbaines afin de comprendre leurs systèmes de mobilités.

Menée en parallèle dans l'ouest francilien et ses départements limitrophes normands et picards, l'étude privilégie, pour son pendant toulousain, un large quadrant s'étendant depuis la première couronne à l'est de l'agglomération toulousaine en direction d'Albi (département du Tarn) au nord-est et de Castelnaudary (département de l'Aude) au sud-est. Plusieurs facteurs ont guidé ce choix de terrain : la délimitation de ce quadrant par les axes autoroutiers doublés par des liaisons ferroviaires cadencées, le maillage de ce secteur par des bourgs et villes de tailles diverses le long des axes mentionnés précédemment mais aussi entre ces axes. L'hypothèse d'une réorganisation des mobilités périurbaines autour de ces polarités secondaires mais peut-être aussi entre elles selon une logique transversale méritait donc d'être analysée.



Les arguments à l'encontre du périurbain sont nombreux, touchant tant à la sphère environnementale que sociale ou encore économique, et construisent en contrepoint l'image du bon modèle de la ville, dense, compacte, respectueuse de l'environnement, économique tant pour la collectivité que pour le ménage et berceau de la mixité sociale. Pour autant, ils doivent être nuancés par des éléments peut-être moins évidents, en tout cas moins médiatisés, qui laissent entrevoir les stigmates d'une durabilité sans doute encore largement sinon à construire, du moins à consolider.

Si les recherches en ce sens n'en sont qu'à leur commencement, elles témoignent de l'émergence de facteurs de durabilité sociale et environnementale que l'axe « *provocateur* » de la consultation de recherche du PUCA parue en octobre 2011 cherchant à envisager « *le périurbain comme l'espace de la durabilité* » (op.cit., 2011) invite à approfondir, afin d'armer les politiques publiques d'objectifs plus en phase avec la réalité

Pour un nouveau regard sur la complexité périurbaine

Difficile à délimiter sinon à définir, le périurbain et l'approche que l'on en a ont donc évolué, même si les interprétations continuent de diverger. Entre une lecture urbano-centrée qui en fait un espace dépendant de la ville et une lecture ruraliste qui y voit la revanche des atouts propres aux espaces ruraux, nous préférons une position intermédiaire dont les expressions de *ville émergente* ou de *tiers espace* rendent bien compte : espace hybride, produit des influences croisées de son espace d'origine (la ville) et de son espace d'élection (la campagne), le périurbain n'est pas la simple conclusion de ces deux prémisses mais l'émergence d'une catégorie nouvelle, aux caractéristiques propres appelant un traitement particulier en termes d'aménagement.

Par ailleurs, si les fondements de l'archétype de ce mode d'habiter sont toujours solides, constitutifs d'un modèle résidentiel et d'une *identité sociale et sociétale* affichés, ils n'expliquent plus l'ensemble des dynamiques d'un espace périurbain pluriel et complexe que l'on a trop souvent tendance à caricaturer. Certes la maison individuelle y est dominante, mais elle ne doit pas masquer l'émergence de nouvelles formes d'habitat qui doivent se lire au regard de l'évolution d'une société périurbaine renouvelée par le vieillissement des premiers périurbains, la décohabitation de leurs enfants, la complexité des trajectoires familiales. Ces diversifications résidentielles et sociales s'accompagnent en outre de transformations économiques à même de bousculer le traditionnel modèle de dépendance et de mobilité centre / périphérie : certes l'emploi, notamment dans certaines de ses strates les plus qualifiées, demeure majoritairement concentré dans la ville-centre et sa proche couronne, mais le desserrement économique est bien réel et contribue, sinon à organiser des bassins d'emploi périphériques, du moins à dessiner les contours de bassins de vie quotidiens qui abritent l'essentiel des pratiques commerciales et de la fréquentation d'équipements et services.

Face à cette épaisseur réelle acquise par les espaces périurbains, les critiques dont il fait l'objet, tant sur le plan environnemental qu'économique et social paraissent dogmatiques et n'épuisent ni la complexité de ce processus d'urbanisation ni celle de cette situation moins anti-urbaine qu'alter-urbaine. Si la ville diffuse peut apparaître, par certains côtés, *insoutenable*, on peut aussi lui trouver des vertus d'autant plus inattendues que les politiques publiques, trop occupées à vanter une ville compacte qu'elles ne se donnent que partiellement les moyens de créer, ont longtemps désinvesti cette portion du territoire, comme nous allons le voir à présent.

Chapitre II

Le périurbain, « à l'écart des grandes manœuvres territoriales » (Estèbe, 2003) ?

Dès avant sa stigmatisation au nom de l'impératif de la ville durable, le périurbain a toujours été la cible des critiques : « *sous espace urbain ou espace sous urbanisé* » (Jaillet, 2004), il frappe par sa désorganisation, prise à partie par les décideurs et théoriciens de l'urbanisme et de l'aménagement dès la parution de l'ouvrage de G. Bauer et J-M. Roux, accusés de « *plaider pour l'habitat individuel car, pour la majorité des décideurs et des théoriciens de l'aménagement et de l'urbanisme, du moins en France et à l'époque, la Ville se devait concentrée et dense, et le logement collectif : c'était des points de doctrine* », (Roux, 1997). Ainsi, après avoir analysé dans un premier temps de la démonstration le point de vue des chercheurs sur la périurbanisation, ce deuxième chapitre va privilégier une entrée par les pouvoirs publics dans leur diversité, de l'Etat dans tous ses états (législateur, financeur, rapporteur) aux collectivités locales en passant par les territoires de projet, et par les politiques publiques dans leur historicité (de l'émergence des débats à la mise en œuvre de politiques en passant par l'élaboration de lois). A quel moment la périurbanisation a-t-elle été érigée en problème public ? Quels enjeux mobilisent les pouvoirs publics et quelles réponses ces derniers y apportent-ils ? Avec quelle efficacité ?

Nous verrons ainsi que si l'espace périurbain a très tôt été sous les feux des projecteurs politiques (1. *Le périurbain sous les feux des projecteurs publics*), il n'en est pas moins d'une part le grand absent de gouvernements urbains soucieux de garantir la prédominance de la ville-centre sur des périphéries s'institutionnalisant alors sous la forme de communautés défensives ou de territoires de projets aux pouvoirs limités (2. *L'espace périurbain, pièce manquante du « mécano territorial »* (Béhar, Estèbe, Vanier, 2009)), d'autre part le parent pauvre des politiques publiques, longtemps aux marges des périmètres de l'aménagement urbain, peinant encore à trouver sa place dans les nouveaux outils de la planification et souffrant d'être considéré comme l'homme à abattre plutôt que l'homme à guérir (3. *Et longtemps (encore ?) en mal de planification*). Cette focalisation des politiques publiques sur des espaces centraux dominants leurs périphéries ne traduit-elle pas dès lors « *l'incapacité historique à faire de la question périurbaine une question collective autrement que par le rejet de sa réalité* » (Vanier, 2008, 37) ?

1. Le périurbain sous les feux des projecteurs publics

Au cœur des débats médiatiques comme scientifiques, au centre des discussions des associations comme des professionnels de l'urbanisme ou de l'architecture comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le périurbain est tout aussi présent sur la scène politique et ce depuis l'émergence même de ce mode de développement urbain dans les années 1970. Remis sur le devant de la scène par le Rapport Larcher en 1998, il y est quasiment omniprésent depuis la fin des années 1990 et la création d'organismes publics dédiés aux études dans le champ de l'habitat et de l'urbanisme tels que le CERTU et le PUCA.

1.1. Modes d'habiter et modes de vie aux fondements de l'entrée en politique des problématiques périurbaines dans les années 1970

Si le développement du pavillonnaire dans les périphéries urbaines commence dès les années 1960 avec la création de nouveaux villages et de hameaux à la française, il n'attire pas immédiatement l'attention des pouvoirs publics et des administrations, si ce n'est pour en prendre acte, à l'image de G. Pompidou déclarant en 1971 qu'« *il faut adapter la ville à l'automobile* ». Il faut attendre la fin des années 1970 pour voir les problématiques périurbaines faire leur entrée sur la scène politique. En 1979 paraissent en effet deux documents qui témoignent d'un intérêt naissant de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale pour les questions périurbaines : d'une part le fameux rapport Mayoux, *Demain, l'espace* portant sur l'habitat individuel périurbain, d'autre part un rapport produit par le système d'études du schéma d'aménagement de la France, SESAME, rattaché à la DATAR, *Périurbanisation et aménagement du territoire* (Langumier, 1982).

Le rapport de synthèse remis en 1979 au ministre de l'environnement et du cadre de vie de l'époque, Michel d'Ornano, par Jacques Mayoux est le fruit d'une mission qui lui a été confiée dès 1977 et à laquelle ont participé des membres de la DATAR. Ce rapport est orienté vers les préoccupations d'urbanisme et d'habitat dans la mesure où l'extension rapide du phénomène des banlieues commence à attirer l'attention et où la grande réforme du logement de 1977, présentée dans le chapitre précédent, allait dans le sens de l'accession à la propriété. Considérant que « *le développement de l'habitat individuel dans les zones péri-urbaines n'est pas un phénomène transitoire et marginal* » (Mayoux, 1979, 18), le rapport s'oriente rapidement vers la question de la gestion et de l'aménagement de l'espace urbain bousculé par ce nouveau mode de vie qui nécessite de penser de nouvelles formes d'organisation de l'espace bien loin d'un modèle urbain classique jugé dépassé. Si, centrée sur la planification des développements péri-urbains, l'analyse de la périurbanisation par cette première mission d'étude publique ouvre un vaste champ d'action pour les pouvoirs publics, elle apporte en revanche assez peu à la connaissance de la société périurbaine et de ses modes de vie. Quelques éléments sont abordés ici ou là, à propos des rapports entre anciens et nouveaux ou de l'articulation entre ces nouveaux espaces de vie et les évolutions de l'emploi, mais c'est bien l'entrée par les modes d'habiter qui reste essentielle.

Elle est toutefois complétée par des travaux parallèles qui témoignent d'un élargissement des problématiques périurbaines sur lesquelles la DATAR souhaite se pencher, ce dont témoigne le rapport édité lui aussi en 1979 et intitulé *Périurbanisation et aménagement du territoire* qui souligne les enjeux économiques et sociaux liés à la périurbanisation. Poursuivant dans cette optique, la DATAR décide de financer, lors d'un Comité interministériel d'aménagement du territoire organisé en 1980, deux études sur Noyon et Dreux donnant lieu, en 1981, à un nouveau rapport, *L'enjeu périurbain. Activités et modes de vie*. Ces productions, relativement rapides eu égard aux moyens de l'administration qui en a été à l'origine, rendent compte du bien fondé de cette administration de mission interministérielle : déconnectée du cloisonnement des administrations et ministères existants, elle peut saisir les stigmates de phénomènes qui, à l'instar de la périurbanisation, aux effets d'abord éminemment locaux puisqu'elle bouleverse les équilibres sociaux, démographiques et politiques de petites communes rurales, sont source de changements territoriaux globaux. Toutefois, pour légitime qu'elle soit en tant qu'elle révèle des évolutions profondes de la société, cette naissance d'une nouvelle catégorie d'espace, synonyme de nouvelle représentation du territoire et d'aire de compétence potentielle, interroge les observateurs qui se demandent, à l'instar de J-F. Langumier, si « focaliser l'attention sur une partie, [ce n'est pas] taire les problèmes d'une totalité » (op.cit., 1982, 30). Cette inquiétude aurait été justifiée si cette émergence des problématiques périurbaines dans le champ politique avait présidé à la mise en place d'actions publiques spécifiques et si elle avait marqué le début d'un intérêt constant et renouvelé pour cet espace. Or, bien que ce bouillonnement initial a témoigné d'une première prise de conscience politique de l'existence d'une question périurbaine, on ne peut que constater la mise en retrait qu'elle a ensuite subie.

1.2. Le rapport Larcher sur la « gestion des espaces périurbains » : un recentrage sur les conséquences urbanistiques de la périurbanisation

Ce n'est qu'à la fin des années 1990, alors que la période intercensitaire 1982-1990 a enregistré une accélération de la périurbanisation et que les années 1990 ne semblent pas démentir l'engouement pour cet espace, que la Commission des Affaires Economiques et du Plan s'empare de nouveau de la question. Alors que les études précédemment mentionnées avaient fait émerger les enjeux économiques et sociaux qui traversaient ces espaces, ce sont leurs problèmes d'aménagement, notamment urbain et paysager, qui interpellent désormais les politiques publiques. Dans la lignée d'une réflexion sur l'adaptation du système des Parcs naturels régionaux (PNR) aux territoires urbains et suburbains, le Sénateur Gérard Larcher est mandaté pour réaliser un rapport publié en 1998 et intitulé *La gestion des espaces périurbains*. Deux éléments permettent de comprendre ce retour à l'agenda politique de la question périurbaine.

La définition par l'INSEE d'un nouveau zonage mieux à même de rendre compte du fait urbain et périurbain en remplaçant les zones de peuplement industriel et urbain par le zonage en aires urbaines en 1996 constitue le premier d'entre eux. Cette catégorie statistique, malgré les limites évoquées à son sujet dans le chapitre précédent, permet aux observateurs et aux acteurs politiques de mieux cerner le phénomène périurbain tant sur le plan spatial, du fait de la cartographie de ce zonage, que sur le plan

fonctionnel, puisque l'on considère comme périurbain un espace lié au pôle urbain par les déplacements domicile / travail. Cette nouvelle lisibilité donnée aux espaces périurbains a ainsi pu faciliter un retour sur le devant de la scène politique de ces territoires à la délimitation jusqu'alors malaisée.

Le deuxième élément permettant de comprendre le renouveau de l'intérêt porté aux espaces périurbains réside dans les critiques qui s'élèvent à ce moment-là contre ce mode d'urbanisation. Le rapport Larcher s'en fait l'écho en identifiant les trois principales sources de tensions qui animent ces espaces : les tensions humaines liées à la difficile cohabitation de groupes sociaux aux horizons différents, les tensions paysagères liées à une urbanisation diffuse et enfin la fragilisation de l'activité agricole.

La conjonction de ces trois éléments de contexte - acuité du développement périurbain, actualisation du cadre d'analyse statistique et accentuation des problèmes dans cet espace - rendait incontournable la réflexion sur la gestion des périphéries urbaines.

Comme l'avait fait avant lui le rapport Mayoux, c'est en effet sur la question de l'aménagement et de l'administration de ces espaces que se focalise le rapport Larcher qui dresse un bilan de l'utilisation, dans et par les territoires périurbains, des procédures existantes et propose des pistes pour renouveler ces outils de l'action publique largement inappropriés pour gérer ces espaces spécifiques. En effet, alors que les espaces périurbains ont besoin d'un outil d'aménagement pour répondre aux tensions et aux enjeux qui les traversent, aucun des dispositifs de l'action publique ne semble à même de satisfaire ce besoin. Les moyens de l'Etat en matière d'intervention foncière sont insuffisants, les procédures de protection du patrimoine architectural et urbain sont réservées au cœur des villes et les instruments d'urbanisme, tant communaux qu'intercommunaux, sont peu ou mal utilisés. La mise en place d'un Parc Naturel Régional, solution sur laquelle semblent se rabattre certains acteurs périurbains, ne paraît pas plus appropriée dans la mesure où son poids réglementaire s'avère minime. Prenant acte de ces carences, le rapport invite à « *utiliser au mieux la « boîte à outils » dont disposent actuellement les pouvoirs publics et de définir un nouveau cadre d'utilisation adapté aux problèmes spécifiques de l'espace périurbain* » (op.cit., 4). Il formule dix propositions en ce sens afin de rendre aux instruments d'urbanisme toute leur portée juridique, d'impliquer une pluralité d'acteurs (exploitants agricoles, SAFER, collectivités locales et Etat) dans une politique foncière ambitieuse et de faire des espaces périurbains des acteurs à part entière de territoires de projet (intercommunalités d'agglomération, label « terroirs urbains et paysagers »).

Ces trois axes d'action essentiels, que nous développerons plus longuement tout au long de ce chapitre, témoignent d'une focalisation forte sur les implications urbanistiques, paysagères et agricoles du développement périurbain au détriment d'une approche plus sociale qui mettrait les habitants et leurs modes de vie au centre des préoccupations des politiques publiques. Initiée dans les années 1970, cette manière d'entrer dans le périurbain est redevenue prégnante dans les années 2000, notamment par le biais d'une implication plus forte de la recherche en sciences sociales.

1.3. Une succession d'études financées par les organismes de l'Etat : affiner une connaissance sectorielle du phénomène périurbain

En effet, si depuis le rapport Larcher, l'Etat et ses administrations ont moins assumé en interne la réalisation d'études portant sur l'espace périurbain, ils ne s'en sont pas pour autant désintéressés. Mais face à des situations de plus en plus complexes, c'est désormais en mobilisant des experts, qu'ils soient chercheurs universitaires ou bureaux d'études, que l'Etat affine sa connaissance du périurbain et de ses problématiques. Deux organismes principaux, tous deux rattachés à l'actuel Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement sont ainsi mobilisés : le CERTU créé en 1994 afin de « *conduire des études dans le domaine des réseaux urbains, des transports, de l'urbanisme et des constructions publiques, pour le compte de l'État ou au bénéfice des collectivités locales, établissements publics ou entreprises chargés de missions de service public* » (décret de création du 9 février 1994) et le PUCA créé en 1997 pour piloter des programmes de recherche et des actions d'expérimentation dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

Dans ce cadre général, l'intérêt pour la question périurbaine est manifeste dans l'organisation des services, dans les programmes ou groupes de travail de ces organismes.

Ainsi, en plus des cinq thèmes principaux qui le structurent et qui peuvent tous rencontrer d'une manière ou d'une autre les enjeux périurbains (urbanisme, habitat et territoires ; transports et mobilité dans une approche multimodale ; environnement, énergie, risques et systèmes d'information ; partage de l'espace public et voirie ; bâtiments publics, patrimoine et accessibilité), le CERTU pilote depuis 2004 un groupe de travail « Espaces Sous Influence Urbaine » qui réunit périodiquement des services du ministère, des Instituts Nationaux (INSEE, INRA, INRETS), des équipes de recherche universitaires et des consultants.

De la même manière, les programmes de travail dans lesquels le PUCA décline ses appels d'offre peuvent intéresser les espaces périurbains soit indirectement par la transversalité de leur thématique (« se loger et habiter », « organiser les territoires » pour les programmes 1997-2006, « l'accès au logement », « comportements résidentiels et solidarités intergénérationnelles » pour les programmes 2007-2012), soit directement par un ciblage géographique de ces espaces (« l'avenir des périphéries urbaines » pour les programmes 2007-2012). On voit bien à travers l'énumération de ces thèmes en quoi la dimension périurbaine apparaît comme un cœur de cible des recherches financées par ces organismes qui capitalisent, au fil des appels d'offre, des connaissances et des savoir-faire susceptibles d'alimenter la réflexion et les politiques publiques, mais dont on peut se demander s'ils concourent *in fine* à construire une vision globale de ces espaces et de leurs problématiques.

Néanmoins, au fil de la parution des appels à projet et en fonction des organismes financeurs, on peut lire l'évolution des préoccupations de l'Etat, de plus en plus centrées sur les questions de développement durable comme l'indiquent d'une part le titre général du programme d'action du PUCA pour la période 2007-2012, *Le futur de la ville à l'impératif du développement durable*, d'autre

part l'un des axes de la consultation de recherche lancée en 2011, sous le titre *Du périurbain à l'urbain*, qui s'intitule *Le périurbain est la ville durable*.

Sans entrer dans une analyse exhaustive de l'ensemble des recherches lancées, il semble que les espaces périurbains fassent l'objet de quatre approches essentielles.

Une première approche classique relative à la morphologie urbaine questionne l'étalement urbain pour, d'une part, être en capacité de mesurer la consommation d'espace en essayant de définir des indicateurs de suivi de l'extension des surfaces urbanisées à usage des collectivités (plusieurs études, dont une dirigée par J-P. Laborie en 2008, ont ainsi débouché sur un ouvrage de synthèse publié par le CERTU en 2010⁶⁴), d'autre part, réfléchir à de nouvelles formes d'urbanisation moins consommatrices d'espace, comme l'habitat individuel à densité maîtrisée qui fut au cœur de la recherche *Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité*, lancée en 2005 par le PUCA.

Un second axe de recherche privilégie une approche plus fonctionnelle de l'espace périurbain, que ce soit du point de vue des mobilités d'une part, de celui de l'emploi d'autre part, même si les deux sont bien sûr très interdépendants. La question de la mobilité périurbaine est ainsi au cœur d'une consultation lancée par le PUCA en 2009 et intitulée *La mobilité et le périurbain à l'impératif de la ville durable : ménager les territoires de vie des périurbains*, thème novateur qui vise à sortir de la critique d'un périurbain automobile non durable en interrogeant les nouvelles pratiques de mobilité et les alternatives, existantes ou potentielles, à l'automobilité. La question de la localisation des activités économiques est quant à elle centrale dans la consultation lancée par le PUCA en 2010 sur le thème *Localisation des activités économiques et développement durable des territoires*, dans le cadre de laquelle une recherche portant spécifiquement sur l'espace périurbain a été retenue⁶⁵. Ces deux thèmes de la mobilité et de la localisation des activités économiques sont aussi bien souvent croisés dans des études adoptant un point de vue global comme l'illustre la recherche portée par A. Aguilera et al. dans le cadre du groupe de travail ESIU sur les liens entre formes de la croissance urbaine, polarités et mobilité dans trois aires urbaines (2006)⁶⁶.

L'approche sociale constitue la dernière entrée mobilisée pour traiter de l'évolution des espaces urbains en général, périurbains en particulier. Il s'agit ainsi d'approfondir la question des modes de vie des ménages (recherche de L. Bossuet et N. Ortar pour le PUCA portant sur l'impact de l'installation en zone périurbaine lointaine sur les modes de vie des ménages⁶⁷), dans leur diversité sociale (retour sur le terrain des captifs du périurbain par Lionel Rougé pour le compte du CERTU⁶⁸) et

⁶⁴ ALBERT P., BONNIN-OLIVEIRA S., CAVAL J., LABORIE J-P., 2008, *Prestation d'étude sur la connaissance du phénomène d'étalement urbain et des paramètres définissant une utilisation rationnelle de l'espace*, Rapport pour le compte du CERTU, 83 p.

CERTU, 2010, *La consommation d'espace par l'urbanisation. Panorama des méthodes d'évaluation*, Dossiers, CERTU, 100 p.

⁶⁵ *Les activités économiques : contrainte ou valorisation pour des espaces périurbains durables ? Mise en perspective des politiques française et québécoise de développement durable des territoires*, programme sous la responsabilité scientifique de C. Siino, LISST-CIEU, Université Toulouse II le Mirail.

⁶⁶ AGUILERA A., BLOY D., CAUBEL D., MADRE J-L., MIGNOT D., VANCO F., 2006, *Formes de la croissance urbaine et mobilité : une comparaison Lille - Lyon - Marseille*, Rapport pour le CERTU, 79 p.

⁶⁷ BOSSUET L., ORTAR N., 2005, *Multirésidence et périurbanisation : l'utopie rurale*, Rapport pour le PUCA, 143 p.

⁶⁸ ROUGE L., BONNIN-OLIVEIRA S., 2007, *Les captifs du périurbain, dix ans après*, Paris, Certu-DGUHC, 81 p.

générationnelle (programme de recherche *Vieillir en pavillon* financé par le PUCA dans le cadre d'une consultation intitulée *Viellissement de la population et habitat*).

Enfin, on peut noter que la question de la gestion et de l'aménagement des espaces, notamment urbains et périurbains, continuent également d'interroger les services de l'Etat, comme l'indique la consultation lancée en 2008 par le PUCA sur *L'intercommunalité à l'épreuve des faits*, partie prenante du programme intitulé *Gouvernement des villes et fabrique du bien commun*. Après l'étude de la mise en place de nouvel échelon de la vie politique française (périmètre, compétences, systèmes d'acteurs...) menée dans le cadre d'un cycle de séminaires organisés en 2006-2007 sur le thème de « L'intercommunalité en débat », elle entend interroger le contenu substantiel des politiques effectivement conduites à l'échelle intercommunale, notamment en contexte urbain.

Pourtant, alors que l'intérêt de l'Etat et de ses organismes d'étude pour l'espace périurbain, ses évolutions et sa complexité grandissante ne se dément pas dans un contexte où le précepte du développement durable s'impose et se décline dans tous les domaines de la vie quotidienne, force est de constater que la traduction politique et territoriale de cette omniprésence dans les discours est encore imparfaite.

2. L'espace périurbain, pièce manquante du « *mécano territorial* » (Béhar, Estèbe, Vanier, 2009) ?

Depuis les années 1990, le « *local entre en politique* » (Béhar, Estèbe, 2002) et la coopération territoriale, que M. Bussi propose de définir, face au « *déficit théorique* » qui la caractérise, comme une « *méthode d'action par laquelle des personnes ayant des intérêts communs constituent une association territoriale où le pouvoir de décision de chacun est égal et les risques comme les bénéfices sont partagés* » (2009, 19), est plébiscitée par les acteurs locaux. Mais la volonté de simplification du paysage institutionnel et de prise en compte de la nouvelle donne territoriale (notamment le continuum entre ville et campagne) qui sous-tendait cette évolution n'a pas atteint les résultats escomptés. Initiée par la loi ATR (Administration du Territoire de la République) de 1992, complétée par la loi Pasqua en 1995, l'effervescence législative atteint son paroxysme au tournant des années 2000. Tandis que le rapport Mauroy lance des pistes pour « *refonder l'action publique locale* », on assiste à une « *heureuse combinatoire législative* » grâce à laquelle « *la question des échelles de gouvernement et celle des finalités de l'aménagement ont été posées presque simultanément par les lois Chevènement et Voynet de 1999, puis Solidarité et renouvellement urbains de 2000* » (Desjardins, 2007, 21). Malheureusement, ces tentatives combinées de concevoir une meilleure organisation territoriale de la France en multipliant les nouveaux outils de gestion, planification et aménagement du territoire sous la forme de territoires de projet dont l'ambition est de faire converger territoire légitime et territoire pertinent, territoire institutionnel et territoire réel ne paraissent toujours pas satisfaisantes si l'on en croit les conclusions du rapport Balladur paru en 2009 et jetant les bases de la réforme territoriale engagée en 2010. Force est de constater notamment que sur cet échiquier sans cesse remanié, le périurbain a du mal à trouver sa place.

2.1. Du rêve du gouvernement métropolitain à la clubbisation du périurbain

« *Le gouvernement des grandes villes [est] un chantier permanent* » (Estèbe, 2008, 1). La volonté de rénover l'organisation territoriale hiérarchisée de la France prend en effet racine dans le décalage croissant entre l'échelle de fonctionnement des territoires, notamment urbains, et les périmètres administratifs qui les composent. Comme le disent P. Boino et X. Desjardins dans l'introduction de l'ouvrage *Intercommunalité : politique et territoire*⁶⁹, « *les réalités urbaines sont toujours en avance sur la géographie administrative. Le redéploiement des ménages et des activités à la périphérie des villes a engendré la formation d'espaces urbains qui débordent de toutes parts les limites des collectivités locales* » (2009, 5). Or, là où d'autres pays ont répondu à ce désajustement en opérant des fusions de communes (Belgique, Allemagne) ou en créant de nouveaux échelons territoriaux (*Verband Region Stuttgart* en Allemagne ou *Greater London* en Grande-Bretagne), la France a choisi la voix médiane du « *fédéralisme municipal* » (ibid.). Pour comprendre la manière dont la question du gouvernement métropolitain s'est trouvée posée en France et les choix opérés par les législateurs pour y répondre, un détour par le débat que cette question a suscité aux Etats Unis dans les années 50 et 60, mettant aux prises les réformateurs et les tenants du *public choice*, est nécessaire. Cela nous permettra alors de mieux comprendre la genèse de la loi Chevènement, dont les ambitions initiales ont été revues à la baisse, ainsi que les effets de « clubbisation » sur lesquels elle a pu déboucher.

2.1.1. Le périurbain, symbole de l'inadéquation entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel

Le développement continu de la périurbanisation est souvent lu comme le symbole d'un échec des politiques publiques, le résultat d'un défaut de gestion à mettre au crédit de l'inadéquation entre échelle des problèmes et enjeux, et échelle des outils et politiques.

En effet, l'afflux démographique fort et continu dans les espaces périurbains a deux conséquences majeures sur les communes qui y sont confrontées : non seulement cela les confronte à des problématiques nouvelles, en termes de services et d'équipements, de logements, de transports, de préservation du cadre naturel, mais cela les inclut par ailleurs dans des bassins de vie de plus en plus larges dessinés par la diversité des pratiques habitantes. La mobilité des ménages, mais aussi des entreprises, est en effet au cœur de ce décalage grandissant entre territoire institutionnel et territoire vécu puisqu'elle autorise une spécialisation des espaces autour de fonctions que les flux vont mettre en relation. Comme le dit Jean Viard, « *nous vivons dans des espaces et des temps organisés fonctionnellement, qui impliquent la séparation des différentes activités de nos vies : logement, loisir, formation, travail, vacances... et impliquent des déplacements* » (1994, 36). Les territoires politiques sont donc bousculés par cette interdépendance croissante des espaces qui crée une dissociation entre citoyens, habitants et usagers et implique que « *l'évolution des modes de gestion métropolitaine doit*

⁶⁹ Ouvrage né d'un cycle de séminaires organisés à la demande du PUCA de septembre 2006 à juin 2007 sur le thème de « L'intercommunalité à l'épreuve des faits ».

composer avec une complexification de la structure socio-spatiale des agglomérations générée par un mouvement continu de recompositions urbaines » (Billard, Lévêque, in Bussi (dir.), 2009, 55).

En effet, comme le dit E. Charmes dans la déclinaison qu'il fait du thème de l'émiettement de la ville, la périurbanisation repose en partie sur un émiettement politique lié à une « *division territoriale du pouvoir* » à l'échelle communale (2011, 17) qui pose deux questions : d'une part, celle de la capacité des municipalités à répondre seules, avec leurs maigres moyens financiers et humains, à ces nouveaux enjeux, d'autre part, celle de la cohérence avec le développement et l'aménagement du reste de l'agglomération de laquelle elles dépendent. Si « *nous devons affronter ces différences d'échelles [...] en unifiant des espaces transversaux aux anciennes frontières notamment entre ville et campagne, pour tenter d'approcher des ensembles de fort croisement de pratiques individuelles, économiques et sociales* » (Viard, op.cit. 36-37), on ne peut que constater le hiatus persistant entre l'échelle du développement urbain et celui de sa gestion. Dans la lignée de B. Dezert, A. Metton et J. Steinberg (1991) qui pointaient déjà du doigt l'absence de concertation intercommunale dans le développement périurbain, M. Vanier et E. Roux interrogent ainsi le bien fondé de documents d'urbanisme communaux pour maîtriser un développement pavillonnaire généralisé (op.cit., 2008).

C'est pourquoi « *les espaces métropolitains [...] sont actuellement le théâtre d'expérimentations territoriales et partenariales motivées par l'émergence de problématiques et de maux dépassant les capacités régulatrices et compensatrices des seuls pouvoirs publics et de leur matrice spatiale administrative* » (Billard, Lévêque, in Bussi (dir.), op.cit., 53). Cette question de la pertinence du périmètre de gestion des agglomérations nous replonge dans le débat ancien sur l'optimum territorial pensé tantôt comme un idéal à atteindre tantôt comme un horizon impossible⁷⁰, débat dans lequel la prise en compte du périurbain apparaît comme un véritable serpent de mer. Si la plupart des acteurs, français mais aussi européens, continuent à considérer que « *l'adéquation entre le territoire fonctionnel métropolitain et son organisation institutionnelle est toujours un problème à régler* » (Lefèvre, 2009, 32), la résolution de cette contradiction ne va pas de soi.

2.1.2. Deux manières de penser le gouvernement urbain : gouvernement métropolitain vs fragmentation

Dans ce contexte d'urbanisation généralisée, de métropolisation qui dissocie de plus en plus les habitants d'une ville et ses usagers, deux théories, renvoyant à des systèmes de valeur différents, s'opposent quant à la manière d'assurer le gouvernement de l'espace urbain.

- *Les partisans du Gargantua*

La première naît du constat d'un décalage entre l'aire de fonctionnement des métropoles, telle qu'on la mesure notamment par les navettes domicile / travail, qui s'élargit au fur et à mesure de la

⁷⁰ Par exemple qualifié d'aporie et d'illusion technocratique par T. Oblet (2005, 249 et 252).

déconcentration des activités et de l'habitat, et l'échelle de leur gouvernement, le plus souvent centré sur la ville-centre, dense et agglomérée, et entouré par une multitude d'autres unités institutionnelles. R. Wood fut l'un des premiers, en 1961, à dénoncer ce morcellement dans un ouvrage au titre évocateur, *1400 governments*⁷¹, où il montre combien la fragmentation politico-institutionnelle de New-York rend impossible le bon gouvernement de cette mégalopole. Dans son sillage, de nombreux penseurs font de cette fragmentation le principal problème des villes, en tant qu'elle génère de nombreuses externalités négatives telles que des déséconomies d'échelle, une ségrégation socio-spatiale, une urbanisation périphérique incontrôlée...

Pour faire face à de tels dysfonctionnements, de nombreux chercheurs prônent alors une « ville-Etat » « *assise sur une aire suffisamment large pour contenir un maximum de mobilités de façon à construire un territoire cohérent* » (Estèbe, 2008, 18). Seul l'établissement à l'échelle métropolitaine d'une autorité planificatrice dotée de compétences et de ressources fiscales propres peut garantir le développement d'une politique cohérente sur l'ensemble du territoire urbain. Trois registres d'arguments, synthétisés par P. Estèbe dans son ouvrage *Gouverner la ville mobile, Intercommunalité et démocratie locale*, viennent appuyer cette conception.

Il s'agit d'abord de l'efficacité de cette forme de gouvernement urbain d'échelle métropolitaine en tant qu'elle gommerait les effets de la concurrence, permettrait des économies d'échelle et assurerait une meilleure compétitivité. Un deuxième registre d'arguments met en exergue l'équité sociale et spatiale garantie aux ménages et aux territoires par un tel gouvernement qui contribue à la mixité et à la solidarité de l'espace métropolitain. Enfin, la ville-Etat garantirait la démocratie puisque les divergences d'intérêts présents au sein de l'espace métropolitain rendent le débat et la construction de compromis possibles et nécessaires pour définir le « *bien commun territorial* » (ibid., 28).

Juste, efficace et démocratique, ce régime de gouvernement urbain d'échelle métropolitaine semble faire assez largement consensus ce qui rend « *les arguments en faveur du fractionnement du tissu municipal peu audibles* » (Charmes, 2011, 152). Pourtant, les détracteurs d'un tel gouvernement métropolitain, qui exercerait sur un vaste territoire correspondant à l'aire de fonctionnement de la ville des compétences tout aussi larges pour répondre à l'ensemble des problèmes rencontrés dans ce périmètre, existent et opposent la théorie du « choix public » à cette forme de *Gargantua*.

- *Les partisans du public choice*

Tout d'abord, si ces détracteurs constatent aussi la disjonction croissante entre périmètres institutionnels et espaces vécus par les usagers, ils reprochent à la théorie du gouvernement métropolitain son aspiration, largement vaine, à délimiter un territoire pertinent global, non seulement valable pour tous les domaines de l'action publique à un instant donné mais aussi durable dans le temps alors que les métropoles sont en perpétuelle évolution. Au-delà de ces critiques qui sont assez largement partagées, c'est en mobilisant le modèle, pourtant construit à une autre époque, proposé par

⁷¹ WOOD R.C., 1961, *1 400 governments, the political economy of the New York Metropolitan Region*, Harvard University Press, 267 p.

C. Tiebout⁷² (1956) que ce second courant de pensée s'inscrit en faux par rapport aux tenants de la « ville-Etat ».

Rejetant les présupposés sur lesquels repose le modèle du *Gargantua* (l'existence de biens publics, les rendements d'échelle croissants, le compromis démocratique), les tenants du choix public se font les chantres du fractionnement et de la régulation par le marché. Pour C. Tiebout en effet, la fragmentation de l'espace urbain en juridictions de base concurrentes donne un rapport qualité / prix à chaque municipalité offrant un panier de services (dépendant à la fois de la configuration géographique et des choix politiques en faveur de tel ou tel créneau) pour un coût donné. C'est donc en confrontant ces paniers de services entre eux que le citoyen va pouvoir, en fonction de ses préférences individuelles, *voter avec ses pieds*, c'est-à-dire s'installer librement dans la commune qui offre pour lui le meilleur rapport qualité / prix. Les habitants d'une municipalité en sont donc des membres volontaires partageant sans rivalité le coût des biens publics : son fonctionnement s'apparente à celui d'un club auquel on adhère librement en s'acquittant des droits liés à cette adhésion, dans la limite de sa taille optimale, puisqu'au-delà d'un certain seuil, l'arrivée d'un nouveau membre coûte plus qu'elle ne rapporte. Reprenant les trois registres d'argument utilisés par les défenseurs du *Gargantua*, P. Estèbe montre que ce modèle de C. Tiebout apparaît pour cet auteur à la fois efficace, juste et démocratique. Efficace puisque chaque membre choisit de payer pour le panier de services qui lui convient, évitant ainsi le gaspillage et les passagers clandestins. Juste étant donné que les paniers de services collent aux préférences des individus et que la fragmentation repose sur une diversité de l'offre qui permet à chacun de trouver son bonheur. Démocratique enfin dans la mesure où l'adhésion au club est libre et où la similitude des préférences assure la ressemblance entre élus et électeurs.

Si ce modèle revendique l'étroitesse des périmètres, il n'exclut pas des formes de fédéralisme fiscal qui doivent permettre à tout enjeu débordant les frontières d'une juridiction, tel que les transports ou l'éducation, d'être traité à un échelon supérieur, créé *ad hoc*. Malgré tout, cette approche libérale du gouvernement territorial, favorisant une démocratie communautaire, n'est pas sans soulever des questions. Quelle est en effet, pour les ménages, la réelle capacité de choix de leur panier de services? Pour qu'elle soit assurée, il faut supposer que ces derniers sont bien informés sur la diversité des paniers offerts par les municipalités, parfaitement mobiles, et qu'ils aient enfin des préférences suffisamment différenciées pour justifier la pluralité des paniers de services. Or, ce dernier point est loin d'être avéré. Au contraire, « *ce sont moins les différences dans les besoins que les variations dans les revenus qui expliquent les différences d'accès à ces biens et à ces services collectifs locaux* » (Charmes, 2011, 154). La ségrégation, fondatrice dans ce modèle de gouvernement en tant qu'elle permettrait à chaque individu ou groupe social de trouver quelque part le panier de services qui lui correspond, devient alors injuste et illégitime puisqu'elle ne fait que priver les plus pauvres de services qu'ils n'ont pas les moyens de payer eu égard au rapport qualité / prix de certains clubs. Cette sélection par l'argent désavoue alors le modèle « *pour riches* » de C. Tiebout « *alors que le modèle de l'intégration métropolitaine serait celui de la véritable solidarité démocratique* » (Estèbe, 2008, 44).

⁷² TIEBOUT C., 1956, « A pure theory of local expenditures », in *Journal of political economy*, 64, p. 416-424.

Face à cette double manière d'envisager le gouvernement urbain et aux critiques essuyées par le régime injuste et ségrégatif de C. Tiebout, les choix de la France ont oscillé entre unification et décentralisation, de la planification très centralisée des années 1950 au « *retour de balancier en faveur de la consolidation de gouvernements métropolitains* » (Charmes, 2011, 156) en passant par une phase de décentralisation marquée par les lois de 1982-83. Mais sur fond de métropolisation et de montée en puissance de la question urbaine, qui posent toutes deux la question de la solidarité économique, politique et sociale, « *au stade de sa justification, le projet de changement d'échelle territoriale entend affronter et résoudre de multiples formes de fragmentations territoriales : institutionnelles, techniques, économiques, sociales* » (Négrier, 2005, 73). En ce sens, « *l'expérience française en matière de gouvernement métropolitain est complètement marquée du sceau de la mise en adéquation entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel* » (Lefèvre, 2009, 35), ce que nous allons analyser à présent en effectuant un détour par la longue histoire de l'intercommunalité, de la création de l'émission communal lors de la Révolution française au projet de la réforme territoriale lancée en 2009.

2.1.3. Intercommunalité et prise en compte du fait urbain : le jeu de l'amour et du hasard

- *Avant 1999, un enchevêtrement de structures*

Les projets de transformation de la carte administrative ne datent pas d'hier et la force du modèle communal français n'a d'égale que la permanence du débat sur sa remise en cause. Le choix fait en faveur de l'émission communal en 1789 relevait déjà d'une volonté d'effacer les découpages territoriaux d'Ancien Régime, même si la proposition d'un découpage géométrique en de grandes unités de base propres à rationaliser la division du territoire a été rejetée par l'Assemblée au profit de cadres territoriaux plus étroits. Néanmoins, face aux difficultés induites par cette atomisation et à l'impossibilité d'y répondre par des fusions de communes boudées par les élus⁷³, c'est la solution de la coopération intercommunale qui a été plébiscitée dès le XIX^{ème} siècle.

Dans un contexte de révolution industrielle et de mise en place des premiers réseaux, la voie fut ouverte par la loi de 1890 instituant les syndicats de communes à vocation unique permettant aux communes de travailler ensemble dans des domaines techniques qui débordent les limites communales tels que l'eau ou l'assainissement. Mais avec l'augmentation continue de la population urbaine, c'est bien la question des problèmes urbains qui va devenir le moteur des évolutions intercommunales. Ainsi, les ordonnances de 1959 créent deux structures nouvelles qui s'adressent à des territoires différents : les syndicats intercommunaux à vocation multiple pour le milieu rural et les districts urbains qui ont vocation à faciliter la gestion des services urbains grâce à une coopération plus intégrée dans la mesure où trois compétences sont obligatoirement transférées par les communes (les

⁷³ De tels projets ont en effet ponctué la vie politique française, de la réforme de l'an III (1795) qui instituait les municipalités de canton à la loi Marcellin (1971) offrant un cadre à la fusion de communes, mais sont toujours restés infructueux.

services du logement, les centres de secours contre les incendies, les compétences exercées par les syndicats existant dans le même périmètre).

L'engouement pour cette dernière forme de coopération s'avère néanmoins très faible⁷⁴ et conduit le législateur à poursuivre la définition de la spécificité de l'intercommunalité urbaine en créant en 1966 des communautés urbaines. Si quatre agglomérations (Lyon, Bordeaux, Lille et Strasbourg) se voient « imposer » la création de cette structure, qui en fait « *procède d'une série de compromis qui vont largement hypothéquer la réalisation des objectifs réformateurs* » (Desage, in Faure et Négrier, 2007, 221), les agglomérations de plus de 50 000 habitants⁷⁵ se la voient seulement proposer. Plus autonomes et plus puissantes, les communautés urbaines visent à améliorer le développement économique, social et culturel des villes en rapprochant le droit et l'action publique des réalités du terrain, à savoir un tissu urbain qui déborde largement du cadre communal vers des périphéries de plus en plus étendues. Cela se traduit par un élargissement des compétences obligatoires par rapport à celles du district : y sont ainsi ajoutées la planification et l'aménagement urbain, les réseaux publics de voirie, d'eau et d'assainissement, les transports urbains, certains équipements publics (cimetières, parcs de stationnement...), tandis que d'autres compétences sont facultatives (gestion d'autres équipements publics, espaces verts, éclairage). L'intercommunalité de gestion s'enrichit ainsi d'une intercommunalité de projet étoffée dont l'objectif est bien de dépasser les obstacles au développement concerté des agglomérations, même si l'analyse menée par F. Desage sur l'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille⁷⁶ a bien montré que la mise en œuvre de la réforme a dans un premier temps conduit à une réaffirmation des prérogatives municipales, à une « *municipalisation de l'intercommunalité* » (op.cit., 221) plutôt qu'à la dynamique d'intégration souhaitée.

Au-delà de ce constat en demi-teinte, c'est l'insuffisance de la réforme qui frappe tant le nombre de communautés urbaines reste faible. Ainsi, la « *contradiction entre l'unité de problèmes et de destins à l'intérieur d'une agglomération et la mosaïque municipale héritée de l'histoire* » (Desjardins, 2006, 21) reste toujours pointée du doigt, notamment en 1976 dans le rapport *Vivre ensemble* piloté par O. Guichard qui remet en selle l'idée d'une coopération qui dépasse la gestion au profit du projet dans un territoire qui renverrait à un optimum fonctionnel et dimensionnel. Ainsi, même si les lois de décentralisation ne s'en font que peu l'écho puisque, si elles renforcent la capacité de décision des collectivités locales, elles s'intéressent finalement peu à la question intercommunale, si ce n'est par le biais des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui témoignent d'un intérêt nouveau pour les démarches ascendantes, l'idée d'une convergence nécessaire dans les agglomérations entre territoire institutionnel et territoire vécu continue de s'insinuer, d'autant que le développement de l'intercommunalité fonctionnelle qui a jalonné l'impossible réforme municipale et compensé l'impossible refonte du système finit elle-même par être dénoncée, pour son absence de lisibilité, ses économies d'échelle discutables, ses redondances institutionnelles...

⁷⁴ Paradoxalement, c'est en milieu rural que les districts « urbains » ont le plus de succès, ce qui amène le législateur à supprimer le caractère urbain du district en 1970 à l'occasion de la loi sur la gestion municipale et les libertés communales.

⁷⁵ Cinq opteront effectivement pour cette forme de coopération : Dunkerque (1969), Cherbourg (1971), Le-Creusot-Montceau-les-Mines (1971), Le Mans (1972) et Brest (1977).

⁷⁶ Desage F., 2006, Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale, séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003), Thèse pour le doctorat en science politique, sous la direction de F. Sawicki, Université de Lille, 715 p.

Après près de trente ans d'un *modus vivendi* de plus en plus déconnecté des réalités du fonctionnement territorial, après l'échec de la loi Marcellin de 1971 sur la fusion des communes⁷⁷, et dix ans après la décentralisation à laquelle elle apporte les correctifs nécessaires, la loi d'administration territoriale de la république (ou loi Joxe) adoptée en 1992 remet en scène la coopération intercommunale dans son titre III qui occupe plus de la moitié du contenu de la loi. Aux constats habituels des inconvénients liés au surcoût administratif ou à la disparité des ressources et de la pression fiscale s'ajoutent de nouveaux motifs, dont le plaidoyer en faveur du développement local, qui marque une inflexion dans la conception de l'aménagement du territoire, et la recherche de solutions nouvelles à une crise de la ville qui s'accroît. Deux nouveaux procédés de coopération sont alors proposés, tenant compte une nouvelle fois de la dualité entre urbain et rural qui s'est encore accentuée : les communautés de ville, dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, dont les compétences obligatoires traduisent clairement le passage d'une logique technique à une logique politique d'organisation d'un développement concerté des agglomérations, et les communautés de communes. Bien que des schémas départementaux de coopération intercommunale soient mis en réflexion au sein de commissions départementales de coopération intercommunale chargées de susciter des regroupements, le succès de ces nouvelles formules de coopération est plus que mitigé, tant sur le plan comptable, avec la création de 1015 communautés de communes et 5 communautés de ville entre 1992 et 1999, que sur celui de l'intégration communautaire puisque certaines communautés se sont vues contraintes de rembourser les dotations versées suite à l'absence de transfert réel des politiques à l'échelle intercommunale. La superposition de ces structures aux formes de coopération existantes en lieu et place de leur remplacement illustre alors autant la volonté de rationalisation de l'organisation territoriale que l'impuissance à y parvenir véritablement.

- *L'émergence de l'agglomération avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999*

La fin des années 1990 voit l'Etat réaffirmer sa volonté de refondre cette organisation territoriale en faisant des agglomérations le fer de lance de cette ambition dans la mesure où elles servent de socle à la nouvelle architecture du continent européen, elles sont le moteur des espaces régionaux et elles permettent de dépasser l'opposition rural / urbain (Guigou, in Ampe, 2001). Afin de tenir compte de cette nouvelle donne territoriale, le trio de lois promulguées en 1999-2000 va engager de manière complémentaire la recomposition du territoire avec pour clé de voûte les agglomérations. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet, du 25 juin 1999 est la première à en faire un des éléments centraux de l'organisation de l'espace, en complémentarité avec les Pays sur lesquels nous reviendrons un peu plus loin (Cf. 2.2.1 *Les Pays à l'épreuve de la périurbanisation*). Définies comme des « *regroupements de communes urbaines rassemblées autour d'un projet, unies par une solidarité économique et fiscale et partageant des*

⁷⁷ Le peu de succès rencontré par la loi, illustré par la faiblesse du nombre de fusions opérées, ayant par ailleurs été suivi d'un mouvement inverse de « dé-fusions » dès la fin de la période d'harmonisation fiscale de 5 ans (Négrier, 2005).

compétences en matière de développement » (communiqué de presse faisant suite à la présentation du projet de loi en conseil des ministres, in CODIRDU, 2002, 156), les agglomérations peuvent se constituer dans les aires urbaines d'au moins 50 000 habitants et dont la commune centre compte au moins 15 000 habitants. Elles se constituent autour d'un projet de développement transversal et cohérent à l'échelle de leur territoire qui servira de document de référence pour la politique communautaire puisqu'il consigne les axes de développement et les principes d'aménagement retenus. Ce projet doit aussi servir de point d'appui à la négociation d'un contrat d'agglomération, qui, en application d'un Contrat de Plan Etat-Régions, vient aider à la mise en œuvre du projet. Cette loi est donc fondatrice en tant qu'elle érige pour la première fois l'agglomération au rang de territoires de projet et d'actions et qu'elle fait du projet un préalable à toute création d'une agglomération. Néanmoins, la définition d'un projet ne peut se faire sans référence, à un moment ou à un autre, à un cadre territorial. Au contraire, *« l'élaboration des choix qui vont structurer progressivement le périmètre et le projet résulte d'un processus itératif qui mêle les considérations géographiques quant aux territoires concernés et les ambitions stratégiques quant aux choix prioritaires retenus »* (Ampe, 2001, 31). C'est en ce sens que la loi Voynet apparaît complémentaire de la loi relative au renforcement à la simplification de la coopération intercommunale ou loi Chevènement promulguée le 12 juillet 1999 qui fait du périmètre l'élément fondateur de l'agglomération.

- *Les ambitions de la loi Chevènement : simplifier les structures et favoriser l'intercommunalité urbaine*

Cette loi est en effet d'abord apparue comme une volonté de rendre plus lisible l'architecture territoriale chaotique de la fin des années 1990. Les formes de coopération sont redéfinies et réduites à trois types, dont la formation dépend de seuils démographiques. Il faut ainsi 500 000 habitants au moins pour constituer une communauté urbaine (contre 50 000 habitants auparavant), 50 000 dont une ville-centre d'au moins 15 000 habitants pour une communauté d'agglomération (qui remplace la communauté de villes qui pouvait être créée à partir de 20 000 habitants), les regroupements en deçà de ce seuil pouvant s'organiser en communautés de communes. Toutes les anciennes formes de coopération sont appelées à se fondre dans cette nouvelle structure territoriale : les districts et communautés de villes préexistants doivent se transformer en l'une ou l'autre de ces nouvelles catégories tandis que les syndicats techniques (SIVU ou SIVOM) dont le périmètre coïnciderait avec celui d'une nouvelle communauté sont dissous.

En plus de simplifier le système territorial, cette loi vise à renforcer les nouveaux échelons qui le structurent. En effet, alors que les formes de coopération basées sur un véritable projet de territoire étaient peu courues et que les syndicats techniques et formes de coopération précédents visaient essentiellement le développement, rendu possible par les économies d'échelle liées au regroupement, de services, d'équipements et d'infrastructures, les nouvelles communautés se voient exercer en lieu et place des communes un ensemble de compétences définies par la loi comme indiqué dans le tableau ci-après.

L'intercommunalité de gestion, reléguée au rang des compétences optionnelles, laisse ainsi définitivement la place à une intercommunalité de projet assise sur des ressources propres, notamment fiscales par l'instauration de la taxe professionnelle unique ou d'une fiscalité additionnelle, lui permettant d'assurer ses missions visant à promouvoir l'intérêt communautaire.

Tableau 5 : Les compétences des communautés en fonction de leur statut après la loi Chevènement

	Communauté urbaine	Communauté d'agglomération	Communauté de communes
Compétences obligatoires	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement de l'espace - Développement économique - Equilibre social de l'habitat - Politique de la ville - Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie - Gestion des services d'intérêt collectif 		
Compétences optionnelles		Trois parmi : <ul style="list-style-type: none"> - Voirie d'intérêt communautaire - Assainissement - Eau - Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie - Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire 	Une parmi : <ul style="list-style-type: none"> - Protection et mise en valeur de l'environnement - Politique du logement et cadre de vie - Equipements sportifs, culturels et éducatifs, voirie

Source : Bœuf, Magnan, 2009

Cet objectif de remise en ordre territorial s'assoit toujours sur l'ambition plus que jamais d'actualité de faciliter la gouvernabilité des territoires urbains grâce à « *des institutions à la bonne échelle et à même de faire face aux principales questions urbaines* » (Estèbe, 2008, 4). Pour ce faire, l'idée du Ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement était bien, comme le dit P. Boino, dont nous reprenons largement l'analyse dans cette partie, celle d' « *institutions faîtières en charge de la totalité des aires urbaines définies par l'INSEE* » (in Boino, Desjardins (dir.), 2009, 17), qu'il s'agisse de communautés urbaines ou de communautés d'agglomération. Cette attention portée à l'intercommunalité urbaine était d'ailleurs bien inscrite dans l'intitulé du projet de loi « relatif à l'organisation urbaine⁷⁸ et à la simplification de la coopération intercommunale » ainsi que dans les moyens financiers attribués. Ceux-ci étaient en effet doublés entre le dispositif préexistant des communautés de villes et les nouvelles communautés d'agglomération tandis qu'ils ne variaient pas entre les deux générations de communautés de communes. Si le périmètre des futures communautés, d'un seul tenant et sans

⁷⁸ Souligné par nos soins.

enclave, n'était pas contraint a priori par la loi, lors de la présentation du projet devant l'Assemblée Nationale le 4 février 1999, le Ministre fit référence au périmètre des aires urbaines qui paraissait adéquat eu égard à sa prise en compte des solidarités entre centre et périphérie d'un même organisme urbain par le biais des déplacements domicile / travail. Mais cette volonté de promouvoir des intercommunalités urbaines à la bonne échelle, avant même de dépendre du volontariat des communes et du pouvoir de contrainte accordé au Préfet, va s'altérer au fil des différentes étapes du processus législatif.

- *Une loi altérée par le processus législatif*

Deux étapes vont conduire à édulcorer peu à peu le projet de loi et à en changer les implications : sa lecture par l'Assemblée Nationale d'abord, son passage devant le Sénat ensuite qui revint sur de nombreuses propositions de l'Assemblée Nationale. Le texte issu de la commission paritaire créée pour trouver un consensus est alors bien loin des objectifs d'optimisation de la gestion territoriale qui avaient dans un premier temps sous-tendu le projet de loi.

Assemblée Nationale et Sénat ont d'abord successivement œuvré en des sens opposés, la première proposant une vision supracommunale entérinant la domination de la ville-centre, le second défendant une vision intercommunale protégeant l'autonomie communale.

L'Assemblée Nationale a dans un premier temps semblé s'attaquer à l'ambition urbaine de la loi, en en changeant le titre (*l'organisation urbaine* cédant sa place au *renforcement* de la coopération intercommunale) et en rééquilibrant les dotations globales de fonctionnement entre communautés d'agglomération et communautés de communes sous certaines conditions⁷⁹. Mais cette minoration de la question urbaine n'est qu'apparente tant d'autres amendements ont contribué à renforcer le poids des villes centres au sein des intercommunalités, notamment sur la question de l'élaboration et de l'évolution du périmètre. En effet, s'éloignant de la référence à l'aire urbaine au profit de celle à l'agglomération, un amendement interdit la création de plusieurs communautés d'agglomération dans un territoire présentant une continuité urbaine, conformément à la définition INSEE de l'agglomération tandis que la possibilité de faire adhérer de force une commune et des clauses plus strictes de retrait étaient adoptées. Au final, ce projet relu par l'Assemblée Nationale allait dans le sens d'un renforcement du pouvoir décisionnel des villes centres qui avaient presque toute latitude pour constituer le périmètre de leur communauté, en incluant les communes de banlieue souvent riches en activités économiques et donc en ressources fiscales mais en excluant les communes périurbaines dont l'inclusion aurait un coût supérieur aux retombées fiscales. L'ambition d'optimum territorial était donc entamée par des considérations d'ordre plus pragmatiques.

⁷⁹ Cet écart est réduit entre les communautés d'agglomération et les communautés de communes à taxe professionnelle unique exerçant des compétences relativement semblables à celles des communautés d'agglomération mais n'atteignant pas le seuil démographique de cette catégorie.

Mais c'était sans compter sur le passage devant le Sénat, qui va revenir sur ces propositions dont il ne retient que le titre de la loi. Disparaît ainsi la proposition relative à l'interdiction de créer plusieurs communautés d'agglomération sur un territoire présentant une continuité urbaine tandis que l'intégration de force d'une commune est limitée aux seules communes isolées afin de ne pas déstabiliser des regroupements existants et que les dispositions initiales du projet de loi quant au retrait d'une commune sont rétablies. De telles reculades revenaient à cantonner les communautés à un « *strict confédéralisme municipal* » (Boino, in Boino, Desjardins (dir.), 2009, 22) qui garantissait aux élus leur légitimité démocratique et leur pleine autonomie, de l'adhésion à une communauté au retrait de celle-ci.

Si la nécessité de coopérer était reconnue par tous, de l'Assemblée au Sénat en passant par le Ministre, les divergences quant à la nature des rapports au sein des communautés et à l'objectif d'optimisation de la gestion territoriale auraient pu faire avorter le projet de loi. Le recours à une commission mixte paritaire de députés et sénateurs parvint pourtant à construire point par point un consensus débouchant sur la rédaction d'un texte unique. Cependant, comme le dit P. Boino en se référant au courant des économies de la grandeur (Boltanski, Thévenot, 1991), l'arrangement a supplanté le compromis dans le sens où il s'agissait plus d'un « *accord visant à rendre possible l'engagement des communes dans des communautés, même si tous n'avaient pas la même conception de ce qu'elles devaient être* » (op.cit., 25) que d'un « *accord de fond trouvé grâce au recours à un principe supérieur que les uns et les autres partageraient : la nécessité, en l'occurrence, d'optimiser la gestion du territoire pour réguler les disparités territoriales et les dynamiques urbaines* » (ibid, 24). Malgré les rappels incessants du Ministre de l'Intérieur, l'ajustement entre territoires institutionnels et territoires fonctionnels est resté bien loin des préoccupations des députés et sénateurs bien plus occupés à garantir aux élus la liberté de définition des périmètres, du mode de fonctionnement des communautés et de l'intérêt communautaire. Les blocages, qui avaient jusqu'alors expliqué le faible développement des intercommunalités de projet trop intégrées au profit d'intercommunalités techniques de gestion, ont ainsi pu être dépassés grâce à cette forme de « *sécurisation du dispositif intercommunal* » (ibid., 25) qui doit beaucoup à l'« *interpénétration de logiques descendantes et ascendantes* » (Négrier, 2005, 202). En effet, au-delà des divergences de représentation quant au poids à accorder aux nouvelles communautés et, corrélativement, à conserver aux communes, c'est bien en référence à des situations localisées que les acteurs locaux ont retouché le texte de loi, orientant par là même la politique définie nationalement. Ainsi, « *plus que d'une négociation de la mise en œuvre de la règle, les multiples voies d'accès au centre montrent combien cette règle est conditionnée par l'influence qu'y ont et entretiennent les élus et combien la règle du jeu qui préside à son acquisition multiplie les zones d'incertitude et les interactions en amont* » (ibid., 202).

C'est pourquoi la relative souplesse de la loi qui en a résulté explique à la fois son succès et les critiques qu'elle a suscitées. Grâce à « *cette confiance socialement construite par les règles de droit* » (Boino, in Boino, Desjardins (dir.), 2009, 26), de nombreuses communautés se sont en effet créées dans l'une ou l'autre des catégories instituées. Mais derrière ce succès quantitatif se cachent des réalités qui contreviennent à l'objectif initial de lisibilité et de gouvernabilité.

2.1.4. Construction politique des agglomérations et institutionnalisation du périurbain

- *Un succès quantitatif indéniable*

Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi Chevènement, le bilan est plutôt flatteur : en 2009, on compte 2 601 communautés qui regroupent 93% des communes (contre 52% en 1999) et 89,3% de la population (56,4 millions d'habitants contre 34 millions en 1999).

Tableau 6 : Evolution des communautés en fonction de leur statut de 1994 à 2009

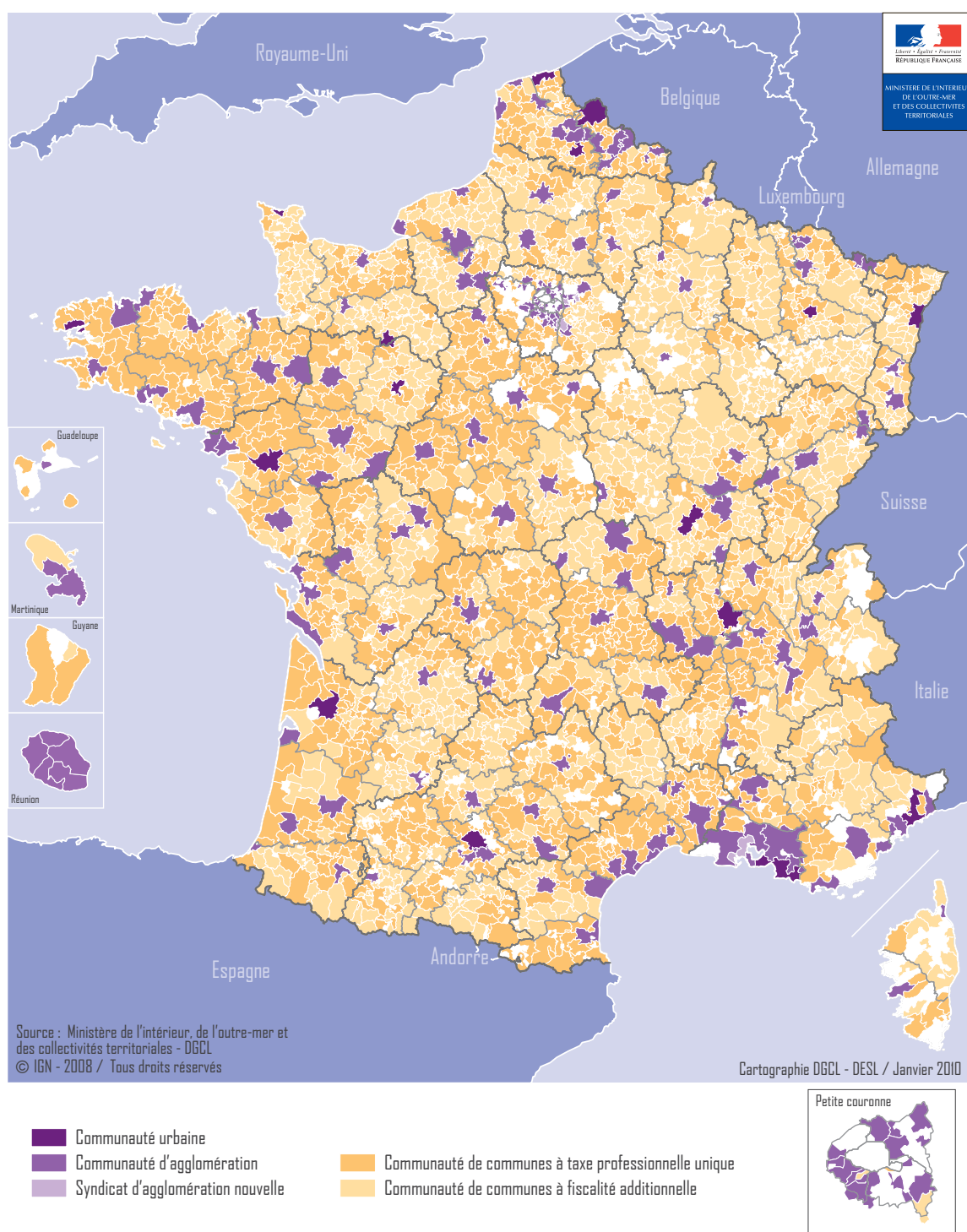
	1994	2001	2005	2009
Districts	289	171	/	/
Communautés de communes	554	1717	2342	2406
Communautés de villes	4	/	/	/
Syndicats d'agglomération nouvelle	9	8	6	5
Communautés d'agglomération	/	90	162	174
Communautés urbaines	9	14	14	16

Source : ADCF, 2009

Ce tableau donne une bonne image de la couverture progressive du territoire en intercommunalités et montre comment les formes les plus récentes ont progressivement remplacé les anciennes structures : les districts, communautés de villes et syndicats d'agglomération nouvelle disparaissent ainsi au profit des communautés de communes ou d'agglomération en fonction de leur seuil démographique.

Néanmoins, si l'on s'intéresse à la géographie et à la répartition de ces communautés en fonction de leur statut, le décalage entre les ambitions de la loi Chevènement et son appropriation par les élus est patent, conformément aux négociations qui s'étaient jouées lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée et au Sénat. Ainsi, on est loin d'une intercommunalité urbaine qui s'appuie sur la configuration des aires urbaines.

Carte 5 : Etat de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2010



Source : Direction Générale des Collectivités Locales, 2010

A première vue, le nombre d'EPCI de statut urbain (communauté urbaine, d'agglomération et syndicats d'agglomération nouvelle) continue d'augmenter régulièrement, passant de 182 en 2005 à 195 en 2009, et plus de la moitié de la population intercommunale vit dans une de ces communautés

urbaines au sens large. La progression de l'intercommunalité urbaine est donc avérée et, en cela, la loi Chevènement semble avoir atteint ses objectifs. Mais à y regarder de plus près, les choses ne sont pas si simples, et « *s'il y a davantage de gouvernements urbains débordant des limites municipales préexistantes en termes relatifs, l'écart se creuse entre la ville gouvernée et l'urbain effectif* » (Levy, 2005, 45).

- *La « gageure du territoire pertinent » (Guéranger, 2008, 98)*

Sur fond d'« *évolutions sensibles qui prouvent la capacité des communautés à rationaliser progressivement les territoires* » (ADCF, 2009, 3), l'optimisation de la gestion territoriale des agglomérations ne semble pas au rendez-vous et « *la question métropolitaine, qui s'énonce au singulier lorsqu'elle concerne des enjeux collectifs et relativement convergents, devient plurielle au vu des vents contraires de sa traduction dans les faits* » (Négrier, 2005, 12).

On peut tout d'abord considérer qu'il y a un sous-effectif des EPCI urbains (pour rappel au nombre de 195 en 2009) eu égard au nombre d'aires urbaines, que l'on considère leur effectif d'après le zonage de 1999 (354) ou celui plus restrictif⁸⁰ de 2010 (241).

Parallèlement, « *le mirage projeté par les communautés urbaines et certaines très grandes communautés d'agglomération en France trompe peu car, même si leurs compétences sont importantes, leur territoire d'intervention reste relativement éloigné d'un périmètre supposé pertinent, et donc d'aire fonctionnelle optimum* » (Billard, Lévêque, in Bussi (dir.), op.cit., 60). En d'autres termes, ces EPCI urbains apparaissent étroits au regard du périmètre réel des aires urbaines, non seulement les communautés d'agglomération ou urbaines ne coïncident pas avec les limites des aires urbaines, mais on assiste au contraire à une forme « *d'émiettement de l'intercommunalité urbaine avec la coexistence de plusieurs communautés d'agglomération sur un même pôle urbain* » (ibid.), sans compter les nombreuses communautés de communes sises tout autour, dans la couronne périurbaine mais parfois jusque dans le pôle urbain. L'intercommunalité généraliste et systématique ne semble donc pas garantir l'intégration politique des métropoles par l'institution de gouvernement d'échelle métropolitaine puisque « *dans aucune des principales grandes villes n'existe d'institution à la hauteur des ambitions d'unifier la gouvernance à l'échelle de l'aire urbaine* » (Estèbe, 2008, 48), et ce d'autant plus que la taille de l'aire urbaine augmente.

Le principe de l'adhésion volontaire des communes à un groupement a donné lieu à une « *géographie tourmentée* » (ibid., 2008, 5) qui est loin de faire correspondre territoire institutionnel et territoire vécu comme le laisse apparaître une carte mettant en regard périmètre des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (tous types confondus) et couronnes périurbaines (Cf. Carte 6).

⁸⁰ Dans la mesure où, rappelons-le, ne sont plus considérées comme urbaines que les aires des grands pôles urbains, comptant au moins 10 000 emplois sur leur territoire.

Carte 6 : La fragmentation intercommunale en 2008



Source : Roux, Vanier, 2008

Au contraire, sans oublier que 28% des aires urbaines ne présentent aucune forme d'intégration, trois modèles d'intercommunalisation urbaine, qui renvoient à des tailles d'aire urbaine différentes, sont nés de la mise en œuvre de la loi :

- l'intégration pour les très petites aires urbaines où un seul EPCI à TPU couvre la totalité de l'aire urbaine, modèle correspondant aux ambitions de la loi mais ne représentant que 9% des cas en 2003.

- l'unité pour 26% des aires urbaines où un seul EPCI a été créé mais ne couvre pas la totalité de l'aire urbaine.
- la fragmentation dans les grandes aires urbaines (37%) qui voient leur territoire se couvrir d'une multitude d'intercommunalités.

Puisque la mise en œuvre de la coopération urbaine se fait sur des territoires aux proportions très variables d'un terrain à l'autre, les explications d'ordre démographique⁸¹ et mimétique⁸² apparaissent insuffisantes et appellent à dépasser l'hypothèse d'un « *différentiel de position dans un continuum de convergence de forme* » (Négrier, 2005, 115) au profit d'une analyse en termes de configuration territoriale et d'échange politique qui postulent notamment que « *si le territoire hérite d'une loi, c'est-à-dire d'une structure d'opportunité pour sa recomposition, il n'en est pas moins vrai que la loi hérite de territoires politiques qui balisent assez fortement l'univers des possibles* » (ibid., 103). Parmi les motifs nombreux d'une institutionnalisation *a minima*, au rang desquels « *l'absence d'une volonté centrale et d'une histoire intercommunale fortes* » ou « *la peur des conséquences d'une nouvelle progression de l'intégration intercommunale sur les échéances électorales à venir* » (ibid., 101), l'échec à constituer des gouvernements correspondant à un territoire « pertinent » trouve aussi largement sa source dans le refus de la domination de la ville-centre qui se prolongerait par le biais de l'intercommunalité, et s'est traduit, à l'encontre des attentes portées par la loi, par une « *nouvelle fragmentation qui oppose nettement les intercommunalités comprenant la ville-centre aux intercommunalités périphériques* » (Estèbe, op.cit., 48).

- *L'institutionnalisation du périurbain*

En effet, en même temps que la construction politique des agglomérations s'opère sur des périmètres restreints, on assiste à une institutionnalisation du périurbain qui a profité des possibilités offertes par la loi pour se faire une place sur un échiquier territorial qui l'avait jusqu'alors oublié. Loin de participer à la réalisation du modèle du *Gargantua*, les communes périurbaines ont utilisé cette loi « *pour créer des tribunes politiques à l'échelle métropolitaine* » (Charmes, 2011, 161).

Les réticences des élus périurbains à intégrer la communauté urbaine ou d'agglomération bâtie autour de la ville-centre reposent sur plusieurs craintes plus ou moins avouées : celle de voir son pouvoir fortement limité dans un conseil communautaire où les voix sont attribuées en fonction du poids démographique, celle de se voir de ce fait imposer des équipements et du bâti non désirés, tels que déchetterie ou logement social. Pour autant, ces élus sont loin d'être opposés à l'idée d'une coopération intercommunale, qu'ils expérimentaient souvent depuis longtemps sous la forme de syndicats intercommunaux nécessaires dans ces espaces périurbains où les budgets communaux sont serrés et les besoins en desserte importants. Forts de cette expérience et jouant des amendements qui

⁸¹ Qui postuleraient que les caractéristiques démographiques d'une agglomération expliqueraient la capacité à se saisir de la nouvelle opportunité institutionnelle.

⁸² Qui interpréteraient la diffusion de la nouvelle forme de coopération urbaine par la notion d'isomorphisme institutionnel conduisant par mimétisme à la convergence entre organisations.

ont altéré les ambitions de la loi, les élus périurbains ont alors multiplié les regroupements autour de l'intercommunalité centrale, en s'appuyant sur les bourgs ou petites villes qui le maillent, non sans reprendre, comme nous le développerons ci-dessous, la géographie ancestrale des cantons. La fragmentation des aires urbaines apparaît alors d'autant plus durable que ce maillage de structures intercommunales périurbaines qui encerclent la métropole empêche pour une large part l'extension de la communauté centrale, qu'elle soit urbaine ou d'agglomération (Charmes, 2011).

Si l'on dépasse cette question des périmètres pour entrer dans l'analyse, au-delà du rejet de l'intercommunalité centrale, des stratégies de regroupement de ces communes périurbaines entre elles, on s'aperçoit que l'entrée du périurbain sur la scène intercommunale s'opère selon une logique proche de celle décrite par C. Tiebout et donc de celle des clubs. P. Estèbe oppose ainsi au régime « hétérogame » des EPCI centraux qui associent autour d'une ville-centre hétérogène des communes aux populations moins aisées que la moyenne mais pourvoyeuses de taxe professionnelle et des communes aux populations plus aisées que la moyenne vers lesquelles s'opère une redistribution de taxe professionnelle, un régime périphérique d'homogamie où les communes se regroupent par affinités sociales (riches), professionnelles (riches) ou générationnelles (retraités). La division socio-spatiale du périurbain que l'on a précédemment mise en évidence semble donc devoir se renforcer sous le coup de ces processus d'intercommunalisation puisque *« le souci de maintenir les valeurs immobilières et l'entre-soi peut conduire à des politiques foncières et immobilières particulièrement restrictives souvent au nom de principes vertueux »* (Estèbe, 2008, 59). Tout cela concourt à une accentuation de la *« clubbisation résidentielle »* (Charmes, 2011) d'autant plus forte lorsque le regroupement intercommunal associe une commune centre qui rassemble les équipements et des communes satellites qui, tout en ayant accès à ces équipements, peuvent renforcer leur caractère résidentiel. Loin d'œuvrer dans le sens de la solidarité territoriale et d'une plus grande mixité, la mise en application de la loi Chevènement finit par appuyer la spécialisation fonctionnelle des territoires et interroger l'effectivité de la redistribution fiscale.

On assiste alors à une *« différenciation des régimes : un régime à la Tiebout qui émerge en périphérie et un régime plus consolidé qui se constitue au cœur des agglomérations »* (Estèbe, op.cit., 46), cette différenciation traduisant le *« plein déploiement des logiques politiques aux dépens des objectifs d'optimisation de la gestion territoriale »* (Boino, in Boino, Desjardins (dir.), 2009, 26). Loin d'avoir été mis sous tutelle des métropoles, les espaces périurbains ont su s'institutionnaliser, construire des discours et des politiques spécifiques qui pourraient venir consolider ce *« tiers espace »* (Vanier, 2000) entre pôles urbains et espaces ruraux. Si cette situation n'est finalement pas étonnante au vu des caractéristiques hybrides de ces espaces périphériques, liés à la ville pour l'emploi mais fortement ruraux de par leurs paysages, au point qu'on peut y voir *« moins une anomalie qu'une évolution normale »* (Charmes, 2011, 171), elle n'est toujours pas entérinée par l'Etat qui a décidé de relancer, avec le rapport Balladur paru en 2009 et le projet de réforme territoriale qui lui a fait suite, l'invention territoriale.

2.1.5. Vers une nouvelle réforme

Bien que la loi Chevènement a constitué une étape essentielle dans la réorganisation de l'armature territoriale française, elle n'a pas atteint, comme nous venons de le voir, son objectif d'optimisation de la gestion des villes. Ce constat, auquel sont venues s'ajouter plusieurs autres critiques et observations, a conduit à proposer une nouvelle réforme.

- *Les manquements de l'intercommunalité*

Il en est tout d'abord un qui relève du fonctionnement même des structures intercommunales dont de nombreux observateurs dénoncent le manque de démocratie et de représentativité. Sans s'attarder sur ce point moins directement lié à nos préoccupations, notons simplement que le maintien du pouvoir municipal et l'élection au suffrage indirect des délégués communautaires ne garantissent pas à ces nouvelles structures la légitimité démocratique nécessaire et suffisante pour en faire de véritables territoires vécus et perçus et donc des territoires d'action légitimes.

Un deuxième constat renvoie à la stagnation, depuis 2002, des créations d'EPCI et de l'évolution du maillage. Comme le constate l'Assemblée des Communautés de France, « *compte tenu du faible rythme de créations et de la lente intégration des communes isolées, en l'absence de mesure incitative ou d'obligations, la couverture totale prendrait plusieurs années* » (2009, 2), cinq pour être exact pour venir à bout des 2 600 communes non intercommunales en 2009, bilan national qui ne doit pas masquer des contrastes territoriaux forts puisque, au 1^{er} janvier 2011, si neuf départements sont d'ores et déjà entièrement maillés d'intercommunalités, vingt départements comptent en revanche plus de 10% de communes isolées.

Un dernier élément de critique à l'encontre de l'intercommunalité réside dans la persistance des périmètres hérités qui ne sont pas dépassés mais réinvestis par les regroupements intercommunaux, à l'image du maillage cantonal « transformé » en communauté de communes. L'étude menée par F. Tesson à cet égard est éclairante⁸³. Il montre en effet combien, à l'encontre du constat établi par le rapport Mauroy pour qui « *les découpages administratifs infradépartementaux n'ont plus de réalité au quotidien [...] des solidarités et des coopérations locales voient le jour dans le cadre de l'intercommunalité et des pays* » (2000, 19), les institutions départementales en place font montre d'une double capacité de résistance. D'une part, elles confortent leur assise territoriale en inscrivant les intercommunalités dans le cadre départemental et cantonal. D'autre part, l'implication de conseillers généraux dans les gouvernements intercommunaux leur permet de faire de leur espace

⁸³ TESSON F., 2009, « Quand le territoire fabrique le territoire: de l'effet des institutions territoriales sur la construction des regroupements intercommunaux », in BOINO P., DESJARDINS X. (dir.) *Intercommunalité : politique et territoire*, La documentation française, p. 51-65.

TESSON F., 2006, « Les ressources du département et du canton dans la petite fabrique des territoires », *Annales de géographie*, n°648, p.197-216.

d'élection un espace d'action, atténuant ainsi, par le biais de l'élection à la présidence d'un EPCI, le manque de légitimité démocratique de ces structures.

Cette figure politique contribue alors à un « *verrouillage politique du territoire local garantissant à la fois la pérennité du découpage cantonal, la survivance du département et une capacité d'action* » (Tesson, 2009, 61), même si cette lecture à charge mérite d'être nuancée par une approche plus pragmatique considérant l'optimum territorial comme un horizon inatteignable et faisant de ces territoires historiques des référents pertinents.

Ce constat, fait à partir de données datant de 2004, ne peut pourtant se cacher derrière l'argument de la jeunesse de ces formes de coopération puisque la « *pérennité de l'institution départementale* » (Guéranger, 2008, 77) semble faire fi depuis longtemps des réformes successives. J-F. Gaucher et G. Baudelle en ont déjà fait le constat en 1995 à propos des intercommunalités bretonnes qui ressortaient majoritairement d'un modèle cantonal où les communautés « *recourent le périmètre cantonal ou se redessinent aux limites du patron cantonal* » (61) tandis qu'H. Michel⁸⁴ a montré comment la mise en œuvre de la loi ATR avait dépendu des stratégies territoriales des conseillers généraux. Paradoxalement, alors que le département semble toujours sur la sellette, il apparaît en même temps « *insubmersible* » (Estèbe, 2005). Au-delà de la relative inadaptation de ce cadre territorial aux modes de vie contemporains, cette réminiscence du département dans les structures intercommunales prend une signification politique particulière lorsqu'elle apparaît dans un contexte urbain. En effet, l'opposition bien connue entre les agglomérations et les Départements qui voient d'un mauvais œil l'émergence de gouvernements métropolitains intégrés aux compétences élargies, trouve là une forme de prolongement qui peut renforcer les logiques d'intercommunalités défensives.

Ces différents blocages ont débouché sur la nécessité d'une nouvelle réforme dont les bases ont été posées par le comité Balladur pour la réforme des collectivités territoriales, mis en place en octobre 2008, reprises par le projet de loi qui s'en est suivi fin 2009 et adoptées lors du vote de la loi le 16 décembre 2010.

- *L'intercommunalité au cœur de la réforme territoriale*

Ce projet place au centre de ses préoccupations la relance de l'intercommunalité puisque trois des quatre objectifs de la loi s'y rapportent : le premier qui vise à « *réorganiser les collectivités autour de deux pôles, un pôle départements-région et un pôle communes-intercommunalité* », le deuxième qui entend « *simplifier le paysage institutionnel en achevant la couverture intercommunale du territoire national, en élargissant le cadre des intercommunalités, en favorisant les regroupements de collectivités sur une base volontaire et en supprimant les niveaux devenus superflus* », le troisième enfin qui ambitionne de « *créer des métropoles en offrant à nos grandes agglomérations un nouveau cadre institutionnel plus adapté* » (projet de loi de réforme des collectivités territoriales, exposé des motifs, 2009).

⁸⁴ MICHEL H., 1997, « La structuration du renouvellement intercommunal par les gouvernements locaux », in LE SAOUT R. (dir.), *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, PUR, p 179-181.

Ainsi, pour répondre aux critiques relatives au déficit de démocratie des EPCI, la réforme instaure l'élection au suffrage universel des délégués communautaires à partir des élections municipales de 2014 tandis que d'autres mesures rénovent le cadre juridique afin d'approfondir l'intercommunalité.

Parallèlement, un chapitre entier de la loi⁸⁵ est consacré à l'achèvement et à la rationalisation de l'intercommunalité. Face à la lenteur de l'actualisation du maillage intercommunal, la réforme fixe un calendrier contraignant pour relancer et finaliser la dynamique de coopération au 1^{er} juin 2013. Tout en stimulant cet achèvement du maillage intercommunal, la réforme souhaite permettre une rationalisation des périmètres sous l'impulsion de schémas départementaux de coopération intercommunale, dont l'élaboration est confiée aux Préfets, et qui ont pour objectif de proposer une rénovation des périmètres intercommunaux à même de couvrir intégralement le territoire, à l'exception des départements de la petite couronne d'Île-de-France. Pour ce faire, ils pourront proposer des créations, des fusions ou des modifications de périmètre afin de faire émerger des intercommunalités qui dépassent le seuil démographique des 5 000 habitants⁸⁶, soient cohérentes avec le périmètre des unités urbaines, des SCOT et des bassins de vie, renforcent les solidarités financières et réduisent le nombre de syndicats. Initialement attendus pour le 31 décembre 2011, ces schémas bénéficieront sans doute d'un délai supplémentaire puisque le président de l'Associations des maires de France, par ailleurs député du Jura, a déposé en novembre 2011 une proposition de loi assouplissant la refonte de la carte intercommunale et reportant au 15 mars 2012 la date limite laissée aux préfets pour arrêter les schémas départementaux de coopération intercommunale.

Enfin, la réforme territoriale se donne aussi pour ambition de mieux prendre en compte « *la montée en puissance du fait urbain qui réclame la mise en œuvre de politiques publiques très intégrées* » grâce à un « *cadre de gouvernance plus adapté que celui des actuelles communautés urbaines* ». Dans la lignée de la loi Chevènement, la rhétorique reste la même : « *réduire le décalage qui s'est installé en zone urbaine entre les besoins de la population et le mode d'administration du territoire qui n'est plus suffisamment adapté* » (op.cit.). A cette fin sont institués deux nouveaux cadres de coopération :

- les métropoles qui regrouperont, sur la base du volontariat, des communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave. Afin de mener à bien le projet d'aménagement et de développement de son territoire dans un contexte de concurrence européenne et internationale accrue, elle disposera de compétences élargies, composées d'un socle obligatoire tandis que d'autres pourront être obtenues de manière complémentaire par convention. Ces compétences élargies concerneront le développement économique, l'urbanisme, l'habitat, le transport et les infrastructures, l'éducation et nécessiteront pour la première fois des transferts de compétence du département (transports scolaires, voiries départementales, action sociale), voire de la région (développement économique).
- Les pôles métropolitains, syndicats mixtes constitués par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, à l'exclusion des Départements et des Régions, en vue d'actions d'intérêt métropolitain sur des domaines aussi diversifiés que l'économie, l'innovation, la recherche et l'enseignement supérieur, la culture, la planification et les transports. Institué par l'unique article constitutif du Chapitre II du Titre II intitulé « Adaptation à la diversité

⁸⁵ Chapitre II du Titre III « Développement et simplification de l'intercommunalité », articles 35 à 61.

⁸⁶ Critère non appliqué en zone de montagne.

des territoires », l'ensemble constitué doit atteindre 300 000 habitants, autour d'un EPCI de plus de 150 000 habitants⁸⁷ et définir, par des délibérations concordantes des EPCI membres, la notion d'intérêt métropolitain des compétences transférées.

Ces deux perspectives ouvrent dès lors la voie à deux options très différentes : si dans le premier cas, la logique reste régie par « *le principe d'exclusivité et le principe de continuité* » que « *l'Etat n'a eu de cesse d'imposer pour en finir avec l'âge baroque de l'intercommunalité* » (Behar, Estèbe, Vanier, 2011), la seconde proposition déroge pour la première fois à ce principe territorial au profit d'une solution discontinue non exclusive d'autres appartenances territoriales, y compris intercommunales, option qui sous-tend le passage du « faire territoire » au « faire politique » et ouvre le chantier de l'interterritorialité⁸⁸, autrement dit de la déconnexion des politiques publiques des cadres territoriaux qui les enferment au profit de la « *fabrique interterritoriale des biens publics et services communs de demain* » (ibid.).

- *La réforme territoriale parviendra-t-elle à mettre le périurbain sous tutelle ?*

S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan des effets de la réforme puisque les derniers chiffres parus se rapportent à la situation au 1^{er} janvier 2011, on ne peut que constater que des évolutions sont déjà en cours. Que les acteurs locaux aient spontanément pris conscience de la nécessité d'une coopération élargie ou qu'ils aient anticipé la réforme sous l'impulsion des discussions relatives au projet de loi, 114 communautés existant au 1^{er} janvier 2010 ont connu, courant 2010, des modifications relatives à leur périmètre. Par intégration de communes isolées ou par fusion, « *la réduction de l'effectif des EPCI à fiscalité propre et l'augmentation des périmètres témoignent du processus de rationalisation* » (DGCL, 2011).

Malgré tout, cette réforme reproduit pour la énième fois la dichotomie entre espace rural qui doit s'organiser en communautés élargies et espace urbain structuré en métropoles ou en pôles métropolitains et donne l'impression que l'Etat persiste à refuser l'institutionnalisation du périurbain et à vouloir le mettre sous tutelle. Mais les espaces périurbains qui ont si difficilement trouvé leur place au sein de gouvernements métropolitains intégrés la trouveront-ils plus facilement au sein de ces nouveaux cadres ? Rien n'est moins sûr. Concernant les métropoles d'abord, les règles de composition des conseils de ces structures sont très favorables aux communes périurbaines. En effet, le stock de sièges défini au départ et attribué en fonction de la taille démographique des communes se verra automatiquement gonflé d'autant de sièges que de communes qui n'en auront pas obtenu lors de cette distribution en raison de leur trop faible poids démographique : les communes périurbaines seraient ainsi presque toujours majoritaires au sein d'une métropole couvrant l'ensemble de son aire urbaine, « *de quoi limiter les ardeurs d'extension des communautés urbaines* » (Charmes, 2011, 172) et ne faire bouger les lignes qu'à la marge. Concernant les pôles métropolitains ensuite, il semble qu'ils puissent, pour partie au moins, constituer au contraire un moyen de contourner la question périurbaine.

⁸⁷ 50 000 habitants en cas d'EPCI transfrontalier.

⁸⁸ Notion sur laquelle nous reviendrons plus longuement dans le chapitre suivant.

En effet, si certains pourraient procéder d'une logique d'aire métropolitaine, associant de fait les EPCI périphériques à un EPCI urbain central dans un système de coopération ciblée qui permet de dépasser les blocages inhérents à la peur de l'hégémonie de la ville centre, d'autres semblent au contraire privilégier une logique de réseau d'agglomérations où le principe de discontinuité conduit à exclure de fait les espaces intermédiaires (Behar et al., 2011). L'adaptabilité périurbaine semble alors de nouveau mise à l'épreuve et le chantier métropolitain pourrait attirer des « *conglomérats périphériques qui souhaitent échapper à l'intégration métropolitaine* » (Behar et al., ibid.).

L'analyse d'E. Charmes montre par ailleurs qu'un deuxième pan de la réforme territoriale, a priori moins directement lié à la question périurbaine, pourrait néanmoins également venir renforcer le tiers espace : il s'agit du rapprochement entre Région et Département par l'intermédiaire du conseiller territorial unique qui siègerait dans ces deux assemblées. Si ce rapprochement va venir perturber l'équilibre qui existait entre des départements devenus défenseurs des intérêts périurbains et des régions opérant plutôt en faveur des villes, ce pourrait être au bénéfice des communes périurbaines. On peut en effet faire l'hypothèse que cette réforme, loin d'aboutir à une dissolution des Départements dans les Régions, aura pour effet de « *départementaliser les Régions* » (2011, 173), dans la mesure où les conseillers territoriaux resteront des élus cantonaux et où les communes périurbaines et rurales plus nombreuses que leurs homologues urbaines seront mieux dotées en conseillers territoriaux.

En marge des métropoles, finissant de se couvrir d'intercommunalités comme les schémas départementaux de coopération intercommunale y invitent tous les territoires, bénéficiant toujours du relais départemental pour faire valoir ses intérêts, le périurbain pourrait bien sortir gagnant de la réforme territoriale, d'autant que d'autres processus d'organisation territoriale, venus cette fois-ci plutôt de l'espace rural, ont fait leur les espaces périurbains qui, faute d'être admis « *en tant qu'espace politique, entre villes et campagnes, ou agglomérations et pays* » (Vanier, 2008, 48), sont réquisitionnés tantôt d'un côté tantôt de l'autre.

2.2. Les territoires de projets comme moyen d'asseoir une identité périurbaine

Face à cette difficile, lente et récente inscription de l'espace périurbain dans des logiques intercommunales qui structurent « *des territoires plus ou moins virtuels qui n'existent que dans la mesure où ils sont « inventés » comme niveau de mise en œuvre des politiques publiques* » et face à la difficulté, voire à l'incapacité des politiques publiques à « *créer des identités globales, ou en tout cas transversales, mais seulement des identités segmentaires parce que sectorielles* » (Muller, in Faure et Négrier, 2007, 265), les acteurs de ces territoires ont su s'inscrire dans d'autres dispositifs territoriaux qui, s'ils n'ont pas toujours été à la hauteur des attentes suscitées, ont néanmoins constitué le fer de lance de constructions identitaires pérennes. Pays et Parcs Naturels Régionaux maillent ainsi le territoire et ont constitué des cadres d'action pour des politiques périurbaines ciblées.

2.2.1. Les Pays à l'épreuve de la périurbanisation

Vieille référence géographique si l'on pense aux pays vidaliens qui émergent déjà « dans un contexte où le débat sur les « mailles » territoriales les plus appropriées aux changements sociaux et économiques contemporains est à l'ordre du jour » (Bleton-Ruget, in Bleton-Ruget et al. (dir), 2002, 29), cadre d'action ancien de l'aménagement du territoire sous la forme notamment des « Pays d'Etat », des plans d'aménagement rural à la fin des années 1960 puis des contrats de pays à la fin des années 1970 (Bodineau, in Bleton-Ruget et al. (dir.), 2002), le Pays a été érigée en outil de l'aménagement du territoire par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires, dite loi Pasqua de 1995 et confortée en tant que tel par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires, dite loi Voynet de 1999.

- *De la loi Pasqua à la loi Voynet, l'affirmation du Pays comme territoire de projet : dispositions législatives et attendu territorial*

Témoin d'une « *volonté nationale de fonder l'aménagement et le développement des territoires locaux sur le projet* » (Bonerandi, 2005), le « retour des pays » constitue un élément clé de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires qui consacre juridiquement cet outil en proposant en 1995 « *un nouveau cadre de coopération aux communes, groupements de communes et aux acteurs socioprofessionnels et associatifs pour élaborer un projet commun traduisant une communauté d'intérêts économiques et sociaux* » (Combette-Murin, 2005, 7). Les commissions départementales de la coopération intercommunale, créées par la loi d'administration du territoire de la république de 1992, sont alors chargées de constater si un territoire peut former un pays en raison de sa cohérence géographique, culturelle, économique ou sociale. Si l'Etat se veut le coordonnateur des politiques de développement local qui prévalent depuis les années 1970, il laisse aux acteurs une grande souplesse dans leur appropriation de ce nouveau cadre territorial, tant dans les formes de coopération adoptées, que dans la structuration juridique et la définition du contenu du projet. La loi s'en tenant à une définition des pays sans entrer dans les modalités de leur mise en œuvre, un appel à projets lancé par la DATAR la même année va permettre de sélectionner 42 « pays-tests » desquels tirer des enseignements quant aux modalités de constitution des pays. Dans leur sillon, près de 230 initiatives de pays sont lancées, dont 113 sont officiellement reconnus avant la promulgation de la loi Voynet le 25 juin 1999.

Tout en reprenant la définition des Pays basée sur la « cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale », la loi Voynet précise cette fois le cadre de leur mise en œuvre, en instituant un processus de reconnaissance en deux étapes (périmètre d'étude puis périmètre définitif) placé entre les mains du préfet de Région, en organisant la démocratie participative par le biais de la création de conseils de développement, en conditionnant enfin la contractualisation avec l'Etat et la Région à l'élaboration d'une charte de développement traduisant le projet de développement durable du Pays. Trop lourde, cette démarche de constitution des Pays a ralenti l'émergence de nouveaux projets, ce qui amène la loi

Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 à revoir certaines dispositions. Elle supprime notamment l'étape du périmètre d'étude, réduit le nombre de structures à consulter pour la validation de la charte et du périmètre et fait disparaître l'obligation de structuration juridique du pays. Ainsi simplifiée et encouragée par les perspectives de financement inscrites dans le volet territorial des contrats de plan Etat-Région qui permet de mettre en œuvre des actions conformes aux orientations stratégiques de la charte de pays, la procédure de constitution de pays retrouve une forte dynamique qui maille progressivement le territoire.

Au-delà de ces considérations « techniques » et pratiques dont les contours s'affinent au fur et à mesure des lois, il est important de resituer ces pays dans la volonté de refonte globale de l'organisation territoriale française. Comme nous l'avons évoqué plus haut, la philosophie de départ de l'effervescence législative de la fin des années 1990 réside dans « *la recherche de l'adéquation entre des territoires institutionnels et des territoires fonctionnels* » (Taulelle, 2010, 18). La vocation des territoires de projet qui naissent des lois Voynet puis Chevènement consiste bien à dépasser les découpages administratifs hérités pour faire émerger de nouvelles territorialités à deux échelles complémentaires : celle du pays et celle de l'agglomération même si « *la relation entre les pays et les communautés d'agglomération fournit un exemple symptomatique de la difficile émergence d'une recomposition territoriale par la coopération en France* » (Bailly, Bussi, in Bussi (dir.), 2009, 113).

Dans la deuxième moitié des années 1990, la notion d'espaces vécus et fonctionnels s'impose petit à petit sous l'impulsion de travaux de l'INSEE (P. Julien) repris par la DATAR qui dessine, en 1996 puis en 2002, une carte des territoires vécus. Fondée sur l'organisation territoriale de l'emploi et des services, elle reconfigure la France en bassins d'emploi et bassins de vie⁸⁹ qui témoignent notamment des solidarités entre une ville et sa campagne environnante. Si les Pays Pasqua pouvaient exprimer « *le cas échéant les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* » (Titre II, article 23), les Pays nés de la loi Voynet visent clairement à renforcer ces solidarités « *à l'échelle explicite d'un bassin d'emploi (LOADDT) ainsi que, depuis la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, d'un bassin de vie* » (Doré, in Barreau, Taulelle (dir.), 2004, 108). Afin de prendre en compte les relations de plus en plus denses tissées, notamment par les mobilités multiformes des ménages (de travail, d'accès aux commerces, aux services, aux loisirs, aux équipements...), entre territoires urbains et ruraux, il s'agit donc, dans l'esprit de la loi, de « *constituer des pays autour d'agglomérations significatives* » (Renaud, in Bleton-Ruget et al. (dir.), 2002, 130), le contrat d'agglomération constituant le « *volet spécifiquement urbain d'un contrat de pays englobant* » (ibid.). Puisque « *l'une des idées maîtresses de la loi est qu'il faut dépasser le clivage entre zones rurales et zones urbaines et qu'il convient d'ordonner le développement du territoire à partir des pôles urbains* » (Desjardins, 2007, 50), la promotion de projets et contrats d'agglomération, institutionnalisée ensuite par la loi Chevènement comme nous l'avons vu précédemment, est bien consubstantielle à la politique des pays. Comme le dit E. Renaud, « *le pays est ainsi présenté, dans les textes, comme une échelle pertinente de coopération entre une agglomération-centre déjà elle-même structurée et des communes périphériques de son aire d'influence* » (2002, 108). La consécration de ces territoires de projets s'opère ainsi selon une vision territoriale globale, systémique et multiscalaire, qui articule les échelles et les objectifs de l'aménagement du territoire.

⁸⁹ JULIEN P., 2007, « La France en 1916 bassins de vie », in *Economie et statistique*, n° 402, p. 25-39.

Pourtant, le développement effectif des agglomérations et des pays semble bien peu correspondre à cette ambition initiale. Au contraire, E. Renaud constatait déjà en 2002 que « *la démarche de pays ne s'est que très exceptionnellement mise en place dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants* », ce que confirme l'analyse plus récente de F. Taulelle qui remarque que l'absence de pays est notamment liée à l'existence d'une agglomération (2010). Comment expliquer ce décalage ? Les réticences à la coopération entre les agglomérations et leur espace rural environnant sont-elles à mettre au crédit des premières ou du second ? Faut-il voir dans ce détournement des objectifs initiaux l'une des raisons de la disparition annoncée des pays ?

- *Des solidarités urbain / rural aux stratégies défensives des Pays périurbains*

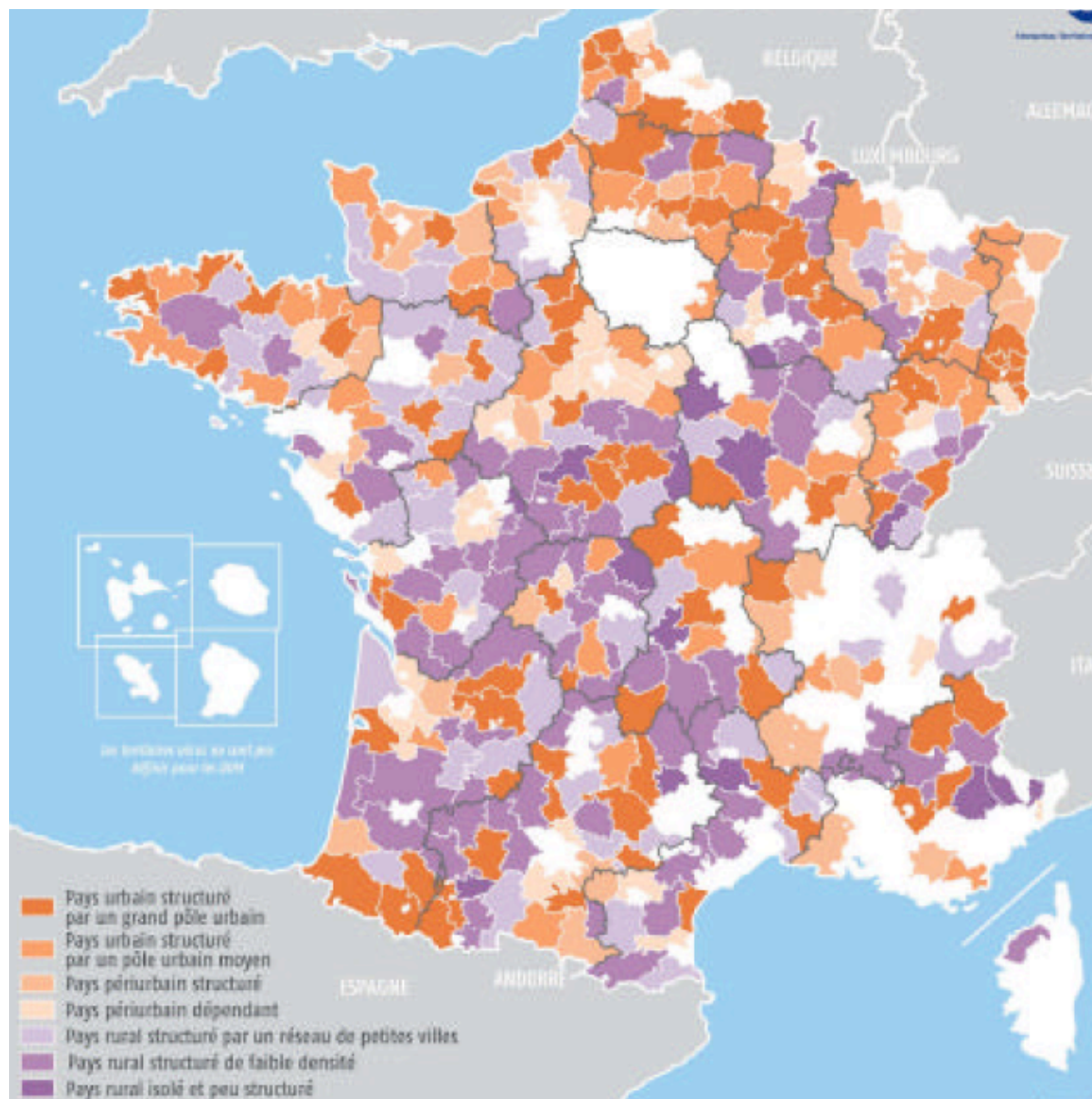
Alors que les lois Voynet et Chevènement se voulaient complémentaires afin « *de constituer un double maillage complet de l'espace français : un maillage en communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes d'une part, [...] un maillage en pays d'autre part, obligatoirement composé de mailles plus vastes ou égales à celles du maillage précédent* », c'est une lecture simpliste qu'en ont fait les acteurs locaux qui, considérant la loi Chevènement comme un « *cadeau fait à la ville* », ont fait des Pays « *l'arme d'une contre-offensive rurale* » et se sont « *engouffrés dans cette dichotomie* » (Bailly, Bussi, in Bussi (dir.), op.cit., 113-114). Ainsi, plus que dans l'incompatibilité entre espace urbain et logique de pays, c'est dans la posture des espaces ruraux en général, périurbains en particulier, qu'il faut chercher les raisons du décalage observé. De la même manière que les espaces périurbains ont su se saisir de structures intercommunales qui ne leur étaient pas a priori destinées (les communautés de communes voire d'agglomération périurbaines), ils ont su exploiter les possibilités offertes par les Pays. Loin de ne mailler que des territoires où se joue une solidarité entre une ville et son environnement, ils se sont en fait multipliés dans une pluralité de contexte, notamment périurbain, puisque « *dans les départements les plus dynamiques, c'est même une course qui s'engage pour les communes rurales pas trop éloignées d'une ville, afin de se rassembler en pays avant que le préfet ne leur impose d'adhérer à l'agglomération la plus proche* » (ibid., 114).

Une étude publiée en 2006 par une équipe du Centre d'Economie et Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux⁹⁰ a ainsi mis en évidence une « *typologie spatiale très contrastée* » des Pays. Basées sur les définitions statistiques du zonage en aires urbaines et aires d'emploi de l'espace à dominante rurale de l'INSEE (appartenance à l'espace à dominante urbaine ou rurale, présence de pôles d'emploi urbains ou ruraux), cinq catégories ressortent : les pays urbains, périurbains, composites, ruraux maillés et ruraux peu denses. Si les pays composites, les plus conformes à l'esprit de la loi Voynet, sont les plus nombreux (81), ils ne représentent pas tout à fait un tiers des 291 Pays recensés au 1^{er} janvier 2004. Près de deux tiers des pays s'inscrivent donc en faux par rapport à l'ambition de complémentarité entre urbain et rural, soit qu'ils se limitent aux contours d'une agglomération ou d'un pôle urbain (cas des 45 pays dits urbains), soit qu'ils

⁹⁰ AUBERT F., LEPICIER D., PERRIER-CORNET P., SENCEBE Y., 2006, « La construction de territoires micro-régionaux et leur signification économique : le cas des "pays" en France », in *Canadian Journal of Regional Science*, n°29, numéro spécial : Public policy and rural space / Politique publique et espace rural, p. 319-325.

L'état des lieux des Pays établi par Entreprises, Territoires et Développement⁹¹ au 1^{er} janvier 2008 confirme ce constat puisqu'il recense alors 71 pays périurbains.

Carte 7 : Typologie des pays au 1er janvier 2008



Source : ETD, 2008

⁹¹ Centre de ressources du développement territorial pour les collectivités et leurs groupements.

29 de ces pays périurbains sont dits « structurés » dans la mesure où, tout en profitant du dynamisme d'une grande ville limitrophe, ils sont organisés autour d'une ville petite ou moyenne, et 42 autres dont dits « dépendants » puisque totalement dans l'orbite de la (ou des) ville(s) voisine(s). La part des pays périurbains s'est donc accrue puisqu'ils représentent désormais 20% de l'effectif total des pays contre 15% seulement en 2004. Cela tendrait à montrer que, dans certaines régions au moins, la logique de constitution des Pays s'est diffusée des périphéries les plus rurales d'abord, plus expérimentées en matière de développement local, vers les espaces plus périurbains ensuite, révélant ainsi leur difficulté à trouver un moyen de faire face aux agglomérations centrales comme à se définir en tant que territoire à part entière. En Midi-Pyrénées par exemple, *« si les Pays se sont d'abord annoncés loin des villes, dans le piémont pyrénéen et dans des territoires plus ruraux rompus au développement local territorial, les petites et moyennes villes puis les agglomérations se sont emparées de ces procédures »* (Delpeyrou-Defrance, Laborie, in Barreau, Taulelle (dir.), 2004, 15).

Cette géographie des périmètres de ces Pays périurbains est intéressante : bien que le guide méthodologique de la DATAR pour la mise en œuvre des Pays paru en 2001 mette en garde, dans les espaces polarisés par des agglomérations, contre les stratégies défensives en encourageant l'inclusion de l'agglomération au sein du Pays, la logique défensive identifiée dans le cas des intercommunalités périphériques semble en fait bien se reproduire dans le cadre des pays périurbains. En effet, si certains pays urbains s'étendent largement sur leur espace périurbain, dans le cas des pays strictement périurbains, les chercheurs du CESAER notent que *« bien que les espaces périurbains soient économiquement tournés vers les pôles urbains dont ils dépendent, les Pays correspondants s'étendent préférentiellement sur l'espace rural environnant plutôt que sur l'espace urbain »* (op.cit., 5). L'étude plus poussée qu'ils ont menée sur les pays bourguignons confirme cette tendance à travers l'exemple du Pays de Seine et Tille, en périphérie de Dijon, *« constitué sur une position défensive des élus locaux désireux d'échapper au leadership de la métropole régionale »* (ibid., 8). La recherche menée par l'Association de Promotion et de Fédération des Pays sur la diversité des configurations de Pays à partir de la situation dans dix départements en 2009 met également en évidence ces logiques défensives saillantes notamment dans le département du Loiret où la communauté d'agglomération d'Orléans est ceinturée par trois pays périurbains tandis que le pays du Gâtinais encercle le pôle urbain de Montargis sans l'inclure. Egalement mise à jour dans le cas des pays de la région Poitou-Charentes, *« la résistance des espaces périurbains à entrer dans une logique de pays solidaire de l'agglomération centre »* (Renaud, 2002, 130) est patente, faisant en cela écho à la logique de *« coopération communautaire »*, régie par le principe *« nous coopérons parce que nous nous ressemblons »*, que M. Bussi a mis en avant dans sa tentative de formalisation des types de coopération (2009). A ce titre, c'est bien la dimension rurale rattachée à cette structure de coopération qui explique que les espaces périurbains s'en soient saisis pour faire valoir justement les spécificités de territoires où l'occupation du sol reste fortement marquée par les espaces naturels et agricoles. La géographie qui en résulte est donc souvent celle d'une marguerite : plusieurs Pays, à cheval sur la couronne périurbaine et l'espace à dominante rurale, se juxtaposent autour d'une ville-centre organisée en communauté urbaine ou d'agglomération. C'est bien ce *« découpage fort peu satisfaisant »* qui fait du succès quantitatif de la formule un *« fiasco géographique pour les villes »* (Bailly, Bussi, in Bussi (dir.), op.cit., 114-115) qu'illustre la carte précédente issue de l'état des lieux des pays susmentionné de 2008, puisqu'elle fait apparaître ces auréoles de pays périurbains autour des grandes villes non

membres de pays (Bordeaux, Toulouse, Marseille, Rouen...) comme autour de villes plus petites structurant un pays urbain (Rennes, Caen, Limoges...).

De tels périmètres, motivés par le positionnement des territoires dans le gradient ville-campagne, où l'argument politique et identitaire prime sur les considérations socio-économiques, ne sont pas *a priori* gages de pertinence pour l'action publique en général, économique en particulier. Comment dès lors expliquer cette tendance centrifuge à l'œuvre autour des agglomérations ? Quelles sont alors les ressources internes que ces Pays périurbains peuvent valoriser et quelle est la capacité locale des acteurs à les valoriser ?

- *De la dépendance économique au support de politiques publiques périurbaines ?*

Une telle géographie des pays peut surprendre lorsque l'on sait que les espaces périurbains sont le plus souvent dépendants de la ville-centre en termes économiques. L'analyse économétrique menée par les chercheurs du CESAER met ainsi en évidence trois caractéristiques du marché du travail périurbain (une arrivée importante de résidents ayant un emploi dans les pôles, un chômage moins élevé et des statuts d'emploi moins précaires) qui témoignent de la dépendance économique de ces couronnes envers les centres urbains qui ne font qu'y desservir leurs zones résidentielles. Quel est l'intérêt pour les espaces périurbains d'investir un territoire de projet officiellement conçu pour renforcer les solidarités entre espace urbain et espace rural pour le détourner de ses objectifs initiaux en matérialisant plus encore l'impossible coopération entre une ville-centre et sa couronne périurbaine et la crainte de la domination urbaine ?

Si cette stratégie défensive, visant par la création de ces périmètres à éviter la domination économique de la ville et trouver en interne des ressources de développement, peut apparaître incertaine à court terme, nous sommes tentés de considérer, comme le suggère l'équipe du CESAER, que ces constructions ne sont que transitoires et permettent à ces territoires de constituer des projets qui pourront ensuite s'inscrire dans une construction territoriale plus intégrée. Ils constitueraient une étape intermédiaire pour passer des problèmes au projet en réfléchissant d'abord dans un périmètre limité, permettant de faire émerger des orientations communes et de les mettre en œuvre avant de se projeter dans un cadre territorial plus vaste où les enjeux seront pour partie différents.

Ainsi, d'après le panorama des Pays établi annuellement par l'Association de Promotion et de Fédération des Pays, certains axes apparaissent structurants et récurrents du projet territorial de ces structures. C'est le cas notamment des services à la population qui font partie du programme d'actions de 82% des pays en 2010 et du développement durable qui intéresse 78% des pays. Si peu d'analyses existent sur les orientations stratégiques spécifiques des pays périurbains, on peut penser que le traitement de questions relatives à la mobilité et aux transports (11% des pays) et à l'habitat et du logement (13% d'entre eux) intéressent prioritairement les pays constitués en contexte périurbain. Un rapide survol des chartes de quelques pays périurbains confirme les enjeux spécifiques mis à l'agenda de ces structures, l'un des leitmotivs de ces territoires en périphérie d'une grande ville résidant dans la

promotion d'un développement maîtrisé associant accueil démographique, préservation du cadre de vie et soutien à la dynamique économique propre du pays.

Ce tableau, établi à partir de la lecture des chartes de trois pays situés dans des aires urbaines de différentes tailles et présentant les deux profils identifiés précédemment (périurbain structuré et périurbain dépendant), illustre bien la similitude des axes stratégiques partagés d'une part par l'ensemble des pays (qualité des services, développement durable), d'autre part par les pays périurbains (préservation du cadre de vie, développement économique), même si la hiérarchie entre ces orientations diffère. C'est alors bien dans l'hybridité que ces territoires, soucieux d'articuler leur identité encore largement rurale et agricole à leur position périurbaine, se construisent.

Tableau 7 : Analyse comparative des objectifs stratégiques identifiés dans les chartes de trois Pays "périurbains"

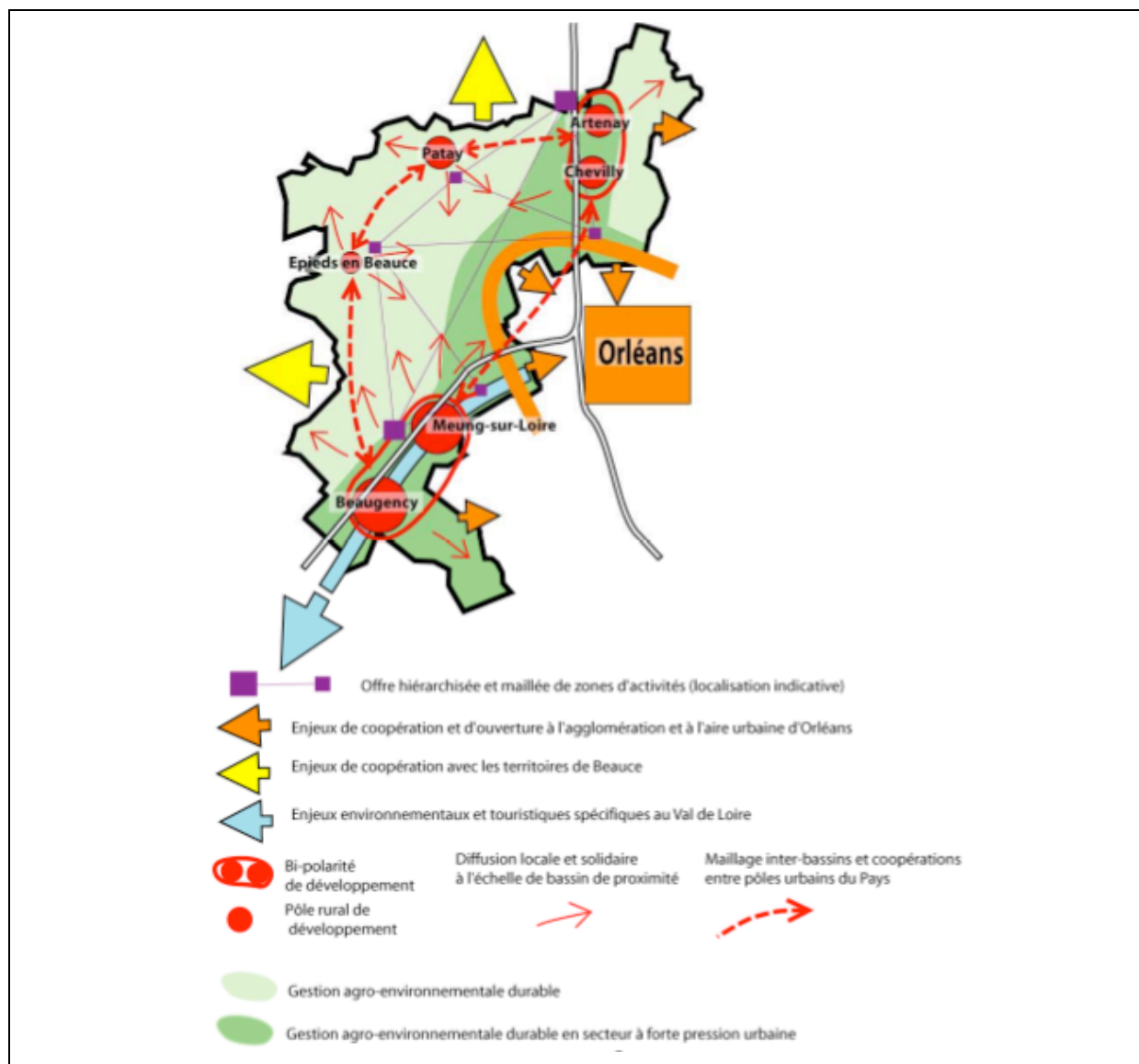
Pays Rives de Garonne (périurbain structuré, Bordeaux)	Pays Loire Beauce (périurbain dépendant, Orléans)	Pays de Plaine de Saône Vingeanne (périurbain dépendant, Dijon)
<u>Un territoire au développement harmonieux et maîtrisé</u> <ul style="list-style-type: none"> - Des savoirs faire et des ressources au service du développement économique et de l'emploi. - Vers une maîtrise de la pression foncière et de ses effets. 	<u>Préserver la qualité des espaces</u> <ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir un développement périurbain respectueux du cadre de vie et de l'environnement. - Valoriser et préserver les espaces publics et les patrimoines naturels et culturels. 	<u>Une politique de développement pour l'économie et l'emploi</u> <ul style="list-style-type: none"> - Optimiser les dispositifs d'accueil et d'accompagnement des entreprises. - Soutenir le développement des filières économiques locales. - Initier une gestion territoriale de l'emploi et des compétences.
<u>Un territoire solidaire au service des hommes</u> <ul style="list-style-type: none"> - Développer, améliorer, mutualiser et coordonner les services à la population. - Favoriser l'épanouissement de tous à travers la culture, le sport et le patrimoine. 	<u>Améliorer et promouvoir la qualité des services</u> <ul style="list-style-type: none"> - Adopter une approche volontariste pour des publics spécifiques. - Assurer le développement et le maintien local des services d'animation et de loisirs de proximité. 	<u>Une politique d'aménagement et de gestion durable de l'espace</u> <ul style="list-style-type: none"> - Anticiper et promouvoir un développement urbain de qualité. - Préserver et valoriser le patrimoine environnemental. - Favoriser la mobilité et les échanges au sein du territoire.
<u>Un territoire basé sur une participation citoyenne</u> <ul style="list-style-type: none"> - Participation citoyenne. - Développer l'écocitoyenneté (famille, entreprises, collectivités). 	<u>Encourager la qualité du développement économique</u> <ul style="list-style-type: none"> - Développer des prestations de qualité pour l'accueil des entreprises. - Animer et accompagner les dynamiques économiques locales. - Adopter un positionnement volontariste pour le développement du tourisme dans le Pays. 	<u>Une politique de services à la population, vecteur de cohésion et d'intégration locale</u> <ul style="list-style-type: none"> - Connaître, mobiliser et mettre en réseau les opérateurs locaux des services à la personne. - Renforcer la qualité et la diffusion des services à la personne.

Source : chartes des Pays

Il faut donc bien envisager ces territoires de projet comme des lieux de concertation et d'échanges autour d'enjeux périurbains communs et des réponses à y apporter. Scène d'autant plus nécessaire que ces périphéries urbaines étaient jusqu'alors vierges de toute réflexion commune, le pays offre pour la

première fois une lecture du fonctionnement, constaté et souhaité, des espaces périurbains, comme l'illustre ce schéma des enjeux du Pays Loire Beauce, extrait du projet de territoire de ce Pays.

Carte 8 : Les enjeux territoriaux du Pays Loire Beauce dans le périurbain orléanais



Source : Contrat Régional du Pays Loire Beauce pour la période 2006-2010

En ce sens, la constitution de ces territoires de projet peut sans doute être lue comme un avant projet, une étape avant l'intégration possible à un projet d'agglomération à l'assise territoriale plus large.

La relative réussite des pays en tant que lieu de conception et de mise en œuvre des politiques publiques abonde dans le sens de cette hypothèse. Si l'on s'intéresse par exemple au programme

européen LEADER⁹² pour la période 2007-2013, dont les crédits ne sont débloqués que si des fonds publics nationaux sont également investis, on s'aperçoit que 70% des Groupes d'Action Locale ont pour structure porteuse un Pays. Ceci s'explique aisément par la similitude du cadre territorial visé dans les deux cas puisque les pays reconnaissent la cohésion d'un bassin de vie tandis que LEADER vise à faire des territoires ruraux des pôles équilibrés d'activité et de vie. Or une étude menée par l'Unité Nationale d'Animation du réseau LEADER+ sur la prise en compte de la problématique périurbaine dans les stratégies de territoires engagés dans la démarche LEADER+⁹³, a montré que ce programme pouvait présenter des atouts pour répondre à certains enjeux périurbains. Si les territoires périurbains ont un temps été écarté de cette démarche en raison du seuil démographique fixé pour pouvoir y prétendre, les nouveaux critères d'éligibilité ont permis aux espaces périurbains d'entrer dans ces programmes de développement local intégré. Cela explique l'investissement de LEADER par un certain nombre de Pays périurbains qui y voient une opportunité pour traiter des thématiques sinon spécifiquement périurbaines, du moins particulièrement prégnantes dans ces territoires, à l'instar de l'accueil de nouvelles populations, des déplacements, de la gestion de l'espace, de l'accessibilité aux équipements et services, des mutations économiques ou encore de la préservation de l'environnement. S'appuyant sur le « *rôle fondamental de l'Union Européenne dans les processus de territorialisation* » puisque « *les usages de l'Europe sont une donnée essentielle du jeu de l'action publique territoriale* » (Muller, in Faure et Négrier, 2007, 266), la constitution de Pays périurbains peut ainsi être le prélude à la mise en place de politiques publiques répondant aux enjeux spécifiquement périurbains de ces territoires pour mener à bien leur projet de développement durable.

Une fois les thématiques périurbaines identifiées, partagées et en partie traitées grâce à la mise en œuvre d'actions publiques adéquates, peut-on envisager l'inscription du projet périurbain dans un cadre métropolitain faisant enfin jouer les solidarités rural / urbain ? L'avènement de la fin programmée des Pays avancée par le rapport Balladur et reprise par le projet de réforme des collectivités locales fournira sans doute des réponses à cette question : les Pays se fondront-ils dans des intercommunalités agrandies ou dans le nouvel échelon créé autour de la notion de métropoles qui associerait agglomération centrale et pays périurbains ? Survivront-ils sous d'autres formes qui entérineraient la césure entre pôle urbain et couronne périurbaine ?

2.2.2. La territorialisation par le biais des Parcs Naturels Régionaux

Cette volonté des acteurs locaux périurbains de s'inscrire dans des cadres territoriaux leur permettant, sinon de faire contrepoids, du moins de se prémunir d'une agglomération consolidée dans une intercommunalité d'agglomération, se traduit également par l'investissement d'une autre structure, celle des Parcs Naturels Régionaux (PNR). Les deux logiques, celle des Pays et celle des PNR, ne sont d'ailleurs pas antinomiques puisque sur les 46 PNR existants en 2010, 41 recoupent le périmètre d'au moins un Pays. Comme le dit R. Lajarge, « *à l'époque de la complexité territoriale et parmi les*

⁹² Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale.

⁹³ UNA LEADER+, 2007, *Le périurbain dans LEADER*, 32 p., http://www.una-leader.org/leader/IMG/pdf/ETUDE_PERIURBAIN_VFfinale_legere.pdf

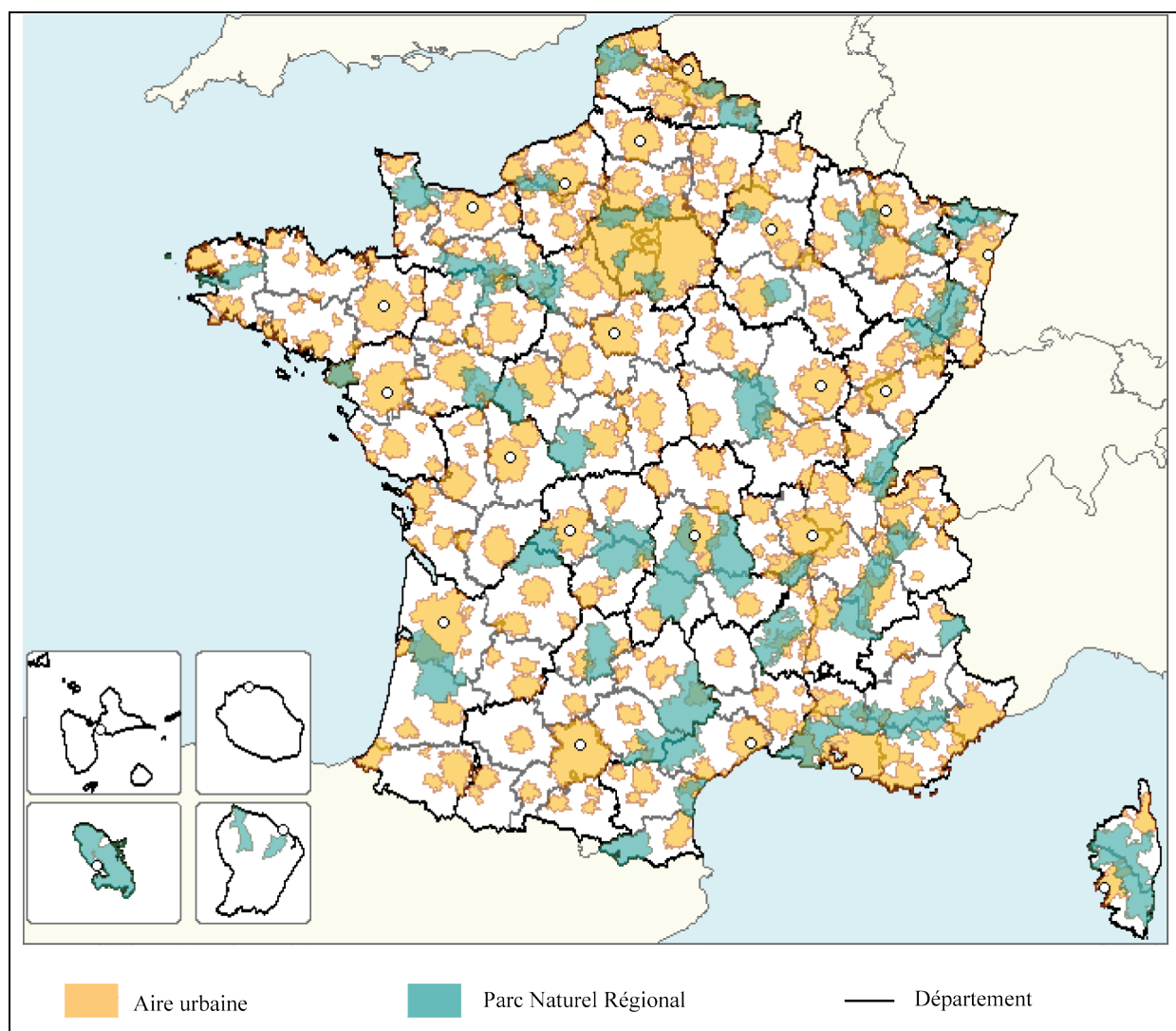
« valeurs sûres » de la politique territoriale en France, les Parcs Naturels Régionaux tiennent une place tout à fait honorable, à côté des pays et des agglomérations » (2007, 70), et ce notamment en contexte périurbain puisque E. Roux et M. Vanier constatent que, à l'exception de trois cas, « tous les PNR recoupent des aires urbaines et incluent des communes périurbaines » (2008, 76).

- *La diversité des logiques de constitution des PNR*

Si l'on s'en réfère au Code de l'Environnement qui a repris les dispositions législatives relatives aux Parcs Naturels Régionaux, « peut être classé en parc naturel régional un territoire à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine » (Article R 333-1 du Code de l'Environnement). Ainsi délimités, ces parcs « concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social [...] au service du développement durable des territoires ruraux » (Article L333-1). Si cette définition semble particulièrement s'appliquer aux espaces ruraux fragilisés d'un point de vue environnemental, économique ou social et présentant un intérêt patrimonial justifiant une protection, les logiques de mise en place effective des parcs ne semblent pas si univoques, comme le donne à voir la carte suivante, réalisée sur le site de l'Observatoire des Territoires. On y observe en effet que les parcs périurbains ont fleuri au milieu des nombreux parcs sis dans des espaces essentiellement naturels et en proie à des difficultés telles que la déprise agricole ou le dépeuplement.

Comme on a pu en faire la remarque dans le cas des Pays, la localisation périurbaine des Parcs Naturels Régionaux est marquée, notamment dans certains contextes urbains. L'aire urbaine de Bordeaux largement incluse au sud dans le périmètre du PNR des Landes de Gascogne, ou celle de Grenoble partie prenante de deux PNR, celui du Vercors et celui de la Chartreuse, en offrent deux exemples frappants. Néanmoins, l'exemple le plus emblématique reste celui de l'agglomération parisienne qui a vu se constituer depuis les années 1980 une ceinture de parcs dans sa couronne périurbaine avec les créations successives des PNR de la Haute vallée de Chevreuse en 1985, du Vexin français en 1995, du Gâtinais en 1999 et Oise-Pays de France en 2004. Ces localisations périurbaines ressortent en fait de trois modalités qu'ont pu identifier E. Roux et M. Vanier : l'inclusion exclusive dans la nappe périurbaine (PNR franciliens), le recouvrement de l'intégralité d'une ou plusieurs petites aires urbaines, espaces périurbains compris (PNR des Monts d'Ardèche), l'apposition au contact d'une aire urbaine et de sa frange périurbaine ou mieux, la situation d'interstice entre plusieurs aires urbaines et leur périurbain (PNR du Vercors et de la Chartreuse).

Carte 9 : Aires urbaines et Parcs Naturels Régionaux : une géographie périurbaine de la protection des territoires



Source : Observatoire des Territoires, 2011

Comment expliquer cet engouement des espaces périurbains pour les PNR ? Sur quel projet territorial se fondent ces parcs pour qu'ils apparaissent comme un outil capable de répondre aux enjeux qui traversent les périphéries urbaines ?

- *Les PNR, des outils adaptés à la gestion de la périurbanisation ?*

Si l'on s'en tient aux conclusions du Rapport Larcher sur *La gestion des espaces périurbains* en 1998, la réponse est négative. Le sénateur observe en effet que les espaces périurbains, face aux tensions

qu'ils subissent, aux insuffisances du droit de l'urbanisme et « *compte tenu du succès incontestable des parcs naturels régionaux, souhaitent utiliser à leur tour ce concept original* » (op.cit., 3). Mais cette solution lui paraît inadaptée étant donné l'état de dégradation avancée des espaces naturels périurbains et la faiblesse juridique de la charte d'un PNR qui ne permet pas d'encadrer l'urbanisation. La multiplication des périmètres de parcs risquerait au contraire de dévaloriser un label jusqu'alors efficace et de « *dénaturer ce concept qui n'est pas un outil contre la ville* » (ibid., 49). Pourtant, malgré cette recommandation et face à l'inaboutissement des propositions faites par le rapport Larcher qui proposait entre autres solutions⁹⁴, la création d'un nouveau label spécifique aux espaces périurbains, les « terroirs urbains et paysagers », les PNR périurbains se sont multipliés : ce qui nous incite à rechercher les raisons qui ont poussé les acteurs périurbains à s'approprier cet outil.

Pour commencer, les espaces périurbains peuvent être considérés comme fragilisés dans leur équilibre tant social que naturel par la forte croissance à laquelle ils sont soumis et à ce titre, comme nous l'avons analysé précédemment pour les Pays, c'est bien leur volonté de préserver leur caractère rural que les espaces périurbains affichent en se constituant en PNR. Au-delà de cette revendication identitaire mobilisée pour exister dans le mécano territorial, leurs difficultés sociales et économiques sont néanmoins sans commune mesure avec celles du « rural agricole vieilli et peu dense » ou des « campagnes les plus fragiles » pour reprendre les typologies les plus récentes de l'espace rural⁹⁵. Il faut donc chercher plus avant les raisons de leur constitution. Un détour par le contexte de la genèse de la politique des parcs naturels régionaux dans les années 1960 fait apparaître plusieurs éléments susceptibles de nous éclairer. Pour commencer, face aux problèmes nouveaux qui se multiplient, de la désindustrialisation à la crise agricole en passant par la périurbanisation naissante, et qui rendent le monde de plus en plus incertain (Callon et al., 2001), les solutions et outils dont disposaient l'Etat s'avèrent insuffisants pour offrir des réponses localement adaptées.

Dans cette recherche de nouveaux cadres d'action, les PNR sont apparus comme un outil capable de pallier « *la difficulté effective de l'Etat central à intervenir de manière rationnelle et avec un pilotage centralisé sur des problèmes d'une grande diversité* » (Lajarge, 2007, 71). Par ailleurs, ils ont d'emblée été pensés selon des principes d'intervention publique déconnectée des cadres ministériels ou sectoriels, selon la logique interministérielle qui avait prévalu peu avant lors de la création de la DATAR. « *Par essence et dès le démarrage [...] objet politique intersectoriel* » (ibid., 71), les PNR semblent ainsi à même de répondre aux enjeux transversaux auxquels sont confrontés les espaces périurbains. Enfin, non plus sur le plan de l'innovation technique de cet outil mais sur celui des objectifs de cette nouvelle forme d'action publique, les parcs sont conçus dès l'origine « *comme la meilleure façon de prévenir le danger d'une métropolisation incontrôlée* » (ibid., 74) : par le biais de sa patrimonialisation, la campagne trouverait sa place dans la « *nouvelle ère urbaine* », accueillerait « *les urbains sans se dénaturer* » et inventerait « *une nouvelle manière de se développer* ». Si l'on ajoute à ces arguments la temporalité de la charte qui régit les PNR pour une durée de douze ans au-delà de laquelle le projet peut être révisé et prendre en compte les évolutions du territoire, tous les ingrédients sont donc réunis pour faire des PNR des outils adaptés à la gestion de la périurbanisation

⁹⁴ Nous reviendrons sur ces autres solutions dans le troisième point de ce chapitre consacré à la planification.

⁹⁵ Celle des cantons ruraux réalisée par la SEGESA en 1999, reprise de manière simplifiée par la DATAR en 2003 dans son ouvrage de prospective *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*, La documentation française, 62 p.

qui résonne comme un problème nouveau et global qui met en danger le développement raisonné des métropoles, dans un contexte où la sensibilité pour l'environnement et la protection de la nature n'était encore que balbutiante au début des années 1960. C'est pourquoi, si aujourd'hui encore le label PNR semble correspondre pour l'essentiel à des espaces ruraux aux activités, notamment agricoles, en sursis, on ne peut que constater que les acteurs locaux sont parvenus à en faire aussi une modalité de l'action publique et un cadre territorial pour les espaces périurbains.

Cela apparaît clairement lorsque l'on regarde les arguments et projets territoriaux développés dans les parcs périurbains. L'analyse menée par D. Desponds sur le PNR du Vexin français (2007) met ainsi en évidence les stratégies qui sous-tendent la création d'un parc en milieu périurbain en même temps qu'il en montre les impacts socio-démographiques sur l'espace rural. Il apparaît ainsi que la motivation des élus locaux prend bien racine dans la « *perception d'une pression urbaine à repousser, ou à canaliser* », liée ici au développement de la Ville Nouvelle de Cergy-Pontoise, que le préambule de la charte accuse d'avoir « *empiété sur les espaces naturels et agricoles du Vexin français* ». Dans un tel contexte, le parc est perçu comme un véritable outil d'aménagement pour des communes sans cela impuissantes, comme le dit J-C. Cavard dans son *Histoire de la création du Parc Naturel Régional du Vexin français* : « *Il n'y a peut-être pas de chose plus difficile à faire que d'aménager l'espace quand on est si près d'une mégalopole. La création du Parc Naturel Régional devrait permettre de relever ce défi* » (1994, 37). Pour être effectif, ce projet territorial, pour l'essentiel basé sur la patrimonialisation des paysages du Vexin au détriment des questions économiques puisque « *se ranger derrière la ruralité et son patrimoine, s'abriter derrière l'agriculture et ses paysages, revient à tenir à distance les citadins et les nuisances urbaines dont on ne veut pas* » (Di Meo, 2005, 168), va alors s'appuyer sur tout un arsenal réglementaire visant un développement démographique maîtrisé tant en termes quantitatif (un seuil maximum est fixé) que qualitatif (densification, construction dans la continuité du bâti existant, maintien de zones non constructibles en sont les maîtres-mots). De telles mesures ne sont néanmoins pas sans effet sur le profil socio-démographique de ce parc périurbain. D'une part la focalisation sur les questions environnementales a contribué à renforcer la dépendance économique de ce territoire finalement de plus en plus résidentiel vis-à-vis du pôle de Cergy-Pontoise. D'autre part, du point de vue résidentiel, s'y jouent des phénomènes de substitution et de filtrage social (Desponds, 2007), conséquence « *des mécanismes restrictifs concernant l'offre résidentielle, de l'augmentation sensible des prix de l'immobilier et de l'image de ce territoire* » et concourant à faire émerger une nouvelle figure dans les dynamiques de périurbanisation, celle des « *marges protégées en cours d'embourgeoisement* ».

Si le label PNR semble mis en avant dans des territoires ruraux fragilisés d'un point de vue essentiellement économique et démographique pour redynamiser ces espaces en valorisant leurs ressources naturelles, il semble bien que les parcs périurbains reposent sur un projet territorial inverse dans le sens où l'environnement supplante ici les attentes économiques au profit d'un renforcement peut-être inattendu de la périurbanité du parc en ce sens qu'il est maintenu dans une relation de domination envers l'agglomération centrale.

Cette figure extrême de « *forteresse protégée face aux assauts de la ville* » (Duvillard et al., 2007) coexiste néanmoins avec des situations intermédiaires, où d'une part la spécialisation sociale s'opère sans que des mesures volontairement restrictives aient joué mais par le simple jeu de logiques déjà

évoquées dans le chapitre précédent⁹⁶, et où d'autre part la perspective de la pression urbaine croissante conduit les acteurs locaux à développer des partenariats avec la ou les ville(s) périphérique(s) afin de construire des solidarités et des complémentarités qui s'inscrivent en faux par rapport aux logiques de repli identifiées dans le cas du PNR du Vexin français. L'analyse menée par une équipe de l'UMR PACTE-Territoires sur le PNR de la Chartreuse⁹⁷ va dans ce sens en montrant comment un territoire bâti non pas sur une logique périurbaine défensive mais sur une logique de massif fondée sur une « *image de moyenne montagne préalpine associant nature montagnarde et ruralité* » se voit dans l'obligation de redéfinir ses missions face à une pression urbaine croissante aux effets démographiques et sociaux marqués.

Face aux choix qui s'offraient à lui entre l'affirmation d'un rôle de forteresse préservant à tout prix l'identité du massif et la perspective d'entrer dans une logique d'alliances avec les villes environnantes redéfinissant les relations ville-montagne, c'est cette deuxième option qui semble avoir été retenue par la charte révisée pour la période 2008-2019. Comme dans le cas des Pays, la territorialisation du périurbain par l'entremise des PNR pourrait ainsi constituer une étape dans la construction progressive d'un territoire métropolitain plus intégré. Le projet de territoire apparaît ainsi vivant : il peut, pour ne pas dire doit, évoluer au fur et à mesure que des mutations sociales, économiques, environnementales, territoriales se font jour. Même si cette redéfinition des objectifs se fait le plus souvent à périmètre fixe, sans engager une « *reterritorialisation sur de nouveaux périmètres, visant la résolution de nouveaux problèmes, engageant de nouveaux systèmes d'acteurs* » (Duvillard et al., 2007), l'élargissement de l'échelle de la réflexion lors du renouvellement de la charte vient atténuer l'effet de cette stabilisation des frontières territoriales. Ainsi, « *les PNR sont à même de construire ici ou là le projet spécifique de ces territoires d'entre deux qui dessinent l'archipel périurbain. A condition toutefois que les PNR en question assume pleinement leur périurbanité* » (Roux, Vanier, 2008, 76).

L'espace périurbain semble donc s'être fait une place sur l'échiquier territorial : certes, il a préféré s'organiser, à la marge de gouvernements métropolitains plus intégrés, sur le mode sinon de l'autonomie, du moins de la défense, en jouant de toutes les références territoriales possibles, des communautés de communes aux Pays en passant par les Parcs Naturels Régionaux, même s'il ne faut pas masquer les problèmes de gouvernance de ces territoires qui co-existent avec d'autres périmètres et desquels a parfois du mal à émerger un leadership structurant. Mais cette organisation de fait, cahin-caha, que certains auteurs analysent sous l'angle de la post-modernité territoriale puisque « *lorsque l'on analyse les nouveaux dispositifs sous l'angle de leurs caractéristiques ou de leurs tendances post-modernes, c'est la géométrie variable régionale qui retient l'attention [...], l'adaptation souple aux défis de la gestion des espaces ruraux et métropolitains* » (Giraut, 2005, cité par Bussi, 2009, 18), n'est-elle pas aussi à l'image du discours d'invalidation du modèle périurbain tenu dès l'origine par les pouvoirs publics ? Paradoxalement en effet, cette entrée par la petite porte du périurbain dans des

⁹⁶ Pour rappel, les logiques de secteurs prolongeant les divisions sociales de l'agglomération, de couronne, d'axe, de site expliquent largement la distribution des classes sociales dans l'espace périurbain (Jaillet, 2004).

⁹⁷ Recherche qui a fait l'objet d'une communication au Colloque international de Montpellier « Héritages et trajectoires rurales en Europe » organisé les 6 et 7 septembre 2007, mise en ligne à l'adresse suivante : http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/33/35/72/PDF/Texte_A._Sgard_S._Duvillard_C._Fauvel_R._Lajarge.pdf

cadres territoriaux dichotomiques (rural / urbain) où l'on ne l'attendait pas, se fait sur fond de négation et de stigmatisation d'un espace oublié des politiques publiques.

3. Et longtemps (encore ?) en mal de planification

Quoique appelant sans cesse à lutter contre l'étalement urbain, les politiques publiques ont en effet bien du mal à proposer et mettre en œuvre des outils de gestion adaptés à l'espace périurbain. Si les outils ont longtemps été inadaptés et si les propositions faites pour y remédier sont longtemps restées lettre morte, la loi SRU rénovant le droit et les outils de l'urbanisme a pu apparaître comme l'instrument de la mise sous contrôle du périurbain au profit d'une ville enfin durable. A y regarder de plus près, de nombreux contresens dans l'analyse que l'Etat fait du périurbain ont conduit ce dernier à prendre en main son destin.

3.1. Le leitmotiv de la lutte contre le périurbain : mais avec quels moyens ?

3.1.1. La permanence d'un discours stigmatisant, pierre angulaire de la lutte contre l'étalement urbain

Sans revenir sur les critiques dont la périurbanisation fait l'objet dans l'opinion publique, de la presse⁹⁸ au cercle universitaire, on ne peut que constater leur résonance avec un discours des politiques publiques toujours invalidant à l'encontre d'un phénomène incontrôlé. Dès l'origine et dès les premiers rapports publics sur l'espace périurbain, c'est la stigmatisation de ce mode de croissance urbaine qui prime et qui sert de moteur à l'adoption de lois visant à le réguler.

Ainsi, l'entrée en politique des problématiques périurbaines se fait d'emblée sous la bannière de la condamnation et la périurbanisation est posée comme un problème à régler. L'avant propos du rapport Mayoux qui paraît en 1979 en offre un exemple frappant en présentant cette mission comme devant « *analyser les principaux problèmes créés par le développement très rapide des zones péri-urbaines, notamment sous la forme de l'habitat individuel* » (Mayoux, 1979, 3). Le rapport identifie notamment trois sous-problèmes – l'essaimage de la croissance sur des petites communes non préparées, la formation de nouvelles communautés qui risque de créer des conflits entre anciens et nouveaux, les menaces pour le cadre naturel – qui prouvent que « *c'est en tant que processus d'urbanisation que le phénomène péri-urbain fait question* » (op.cit., 26). Près de vingt ans plus tard, le constat dressé par le Rapport Larcher n'est guère différent puisqu'il fait des espaces périurbains des zones de concentration de tensions où « *le manque d'unité, l'absence de réflexion paysagère et, parfois, la laideur des zones*

⁹⁸ BILLARD G., BRENNETOT A., 2009, « Le périurbain a-t-il mauvaise presse ? », *Articulo - revue de sciences humaines* [En ligne], 5 | 2009, mis en ligne le 25 avril 2010, consulté le 17 juin 2010. URL : <http://articulo.revues.org/1372>

périurbaines, le sentiment d'inachèvement qu'elles inspirent résultent des tensions humaines, foncières et paysagères qui s'y exacerbent, et qui ont détruit l'équilibre prévalant initialement aux abords des villes » (Larcher, 1998, 17).

Or, la source de ces problèmes se trouve en grande partie dans les lacunes en matière de planification et d'aménagement de l'espace en général, du périurbain en particulier. Si l'on s'en réfère par exemple au rapport Larcher, l'article relatif du code de l'urbanisme aux zones d'urbanisation future est *« interprété comme une semi-obligation ou plutôt comme le reflet de la " fatale " urbanisation de ce qu'il est convenu d'appeler les " zones pyjama ", du nom des hachures et qui les représentent sur les plans du POS »* (op.cit., 23-24). Ainsi, l'espace périurbain appelle dès l'origine une action des pouvoirs publics : mais celle-ci s'est bien vite infléchie d'une ambition d'organisation à celle d'une mise sous contrôle.

En effet, bien qu'identifiant les problèmes liés à cette forme d'urbanisation, le rapport Mayoux essaie de démêler le vrai du faux, du moins de l'hypothétique, parmi les arguments fréquemment avancés pour s'opposer à la périurbanisation. Ainsi remet-il en cause les inconvénients communément admis quant à la consommation d'espace, au coût énergétique et au coût de gestion qu'impliquerait le développement pavillonnaire pour faire au contraire de *« l'organisation des espaces péri-urbains [...] un objectif essentiel de la politique d'urbanisme à conduire dans les années à venir »* (Mayoux, 1979, 9). Mais cette ambition s'est bien vite fondue dans un discours et des politiques volontaristes de lutte contre l'étalement urbain, faisant écho à l'injonction de plus en plus forte au développement urbain durable. Ainsi, si le rapport Larcher jugeait indispensable une *« action volontariste en faveur des espaces périurbains »* (Larcher, 1998, 7), celle-ci se résumait en fait aux *« moyens à mettre en œuvre pour protéger durablement les espaces naturels pris au piège des zones périurbaines »* (op.cit., 27). Invalidée, la périurbanisation a servi de catalyseur pour la constitution du droit de l'urbanisme et l'adoption de lois relatives à l'aménagement, la protection et la planification de l'espace, notamment urbain au point que M. Vanier considère que *« toute l'histoire de la planification urbaine moderne est celle de la recherche d'une contention de l'urbanisation malgré la croissance, depuis la loi Cornudet de 1919 jusqu'à la loi SRU de 2000 Solidarité et renouvellement urbains, dite loi Besson-Gayssot), en passant par la LOF (loi d'orientation foncière, dite Loi Pisani) »* (2008, 43), liste à laquelle on pourrait ajouter la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2.

Mais sur ce fond commun de tentative de contention de l'urbanisation, force est de constater que l'invalidation de la périurbanisation, d'abord latent, se fait de plus en plus criante. L'objectif d'organisation de la croissance des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension créés par la loi Cornudet et des documents communaux et intercommunaux mis en place par la loi d'orientation foncière (plans d'occupation des sols et schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme), fait place à l'ambition, affichée par la loi solidarité et renouvellement urbains, d'une régulation accrue du développement et d'une utilisation de l'espace plus économe par l'intermédiaire des schémas de cohérence territoriale, ambition qui fait des espaces périurbains un territoire d'action prioritaire au regard du bon modèle urbain à faire advenir. La loi Grenelle 2 finit de resserrer l'étau sur les espaces périurbains puisqu'elle assigne aux SCOT des objectifs cette fois-ci explicites de modération de la

consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain (articles L 122-1-3, L 122-1-5 et L 123-1-3).

Bien qu'un tournant se dessine peut-être au sein de certains organismes publics, tels que le PUCA qui, dans ses consultations de recherche récentes⁹⁹, en appelle à une remise en cause des idées reçues sur cet espace et sa non durabilité, les pouvoirs publics restent enfermés dans une approche négative de cette frange du territoire qu'ils entendent ou espèrent mettre sous tutelle. Or ce « *poids des pensées implicitement anti-périurbaines* » équivaut finalement à une « *absence de pensée périurbaine* » qui n'a pas « *permis d'affronter ces questions au fur et à mesure du déploiement du phénomène périurbain* » (Vanier, 2008, 43) et cette permanence de la ligne de conduite politique n'a pas débouché sur les résultats escomptés.

3.1.2. Jusqu'à la loi SRU, une inadaptation constante des outils à la gestion des espaces périurbains

Alors que ce discours d'invalidation perdure et que le leitmotiv de la lutte contre l'étalement urbain est martelé, on ne peut que constater l'inefficacité des instruments de gestion proposés et le manque de moyens mis en œuvre pour y remédier.

- *Des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme aux schémas directeurs : la permanence de principes désuets*

Lorsque le processus de périurbanisation s'enclenche à la fin des années 1960 et s'accélère dans les années 1970, les acteurs locaux ont à leur disposition deux documents d'urbanisme nés de la loi d'orientation foncière de 1967 qui a doté pour la première fois les communes et les agglomérations d'outils leur permettant d'assurer la planification de la croissance urbaine et la programmation des équipements indispensables.

Le contenu et les ambitions de cette loi doivent se lire au regard du contexte de son élaboration. La pleine croissance économique et démographique que le pays connaît encore favorise la croyance en un progrès continu qui constitue le fer de lance des orientations de l'aménagement du territoire, alors en plein âge d'or. Piloté de manière autoritaire par un Etat qui se présente comme le garant de l'intérêt général, cet aménagement repose sur une vision d'ensemble qu'il s'agit de décliner partout et pour tous, sans concertation auprès des acteurs locaux des territoires, selon des logiques et des schémas identiques à même de moderniser le territoire. Trois principes d'action, la polarisation, l'urbanisation

⁹⁹ PUCA, *La mobilité et le périurbain à l'impératif de la ville durable, ménager les territoires de vie des périurbains*, mai 2009, http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/consultations/ao_mobilite_mai09.pdf. PUCA, *Du périurbain à l'urbain*, octobre 2011, <http://www.pirve.fr/wp-content/uploads/2011/10/AO-PUCA-Périurbain-2011.pdf>.

et le zonage, servent ainsi de fil conducteur à ce remodelage du territoire en général, des villes en particulier (Lacour, 2008).

En effet, dans cette perspective et prenant acte du changement d'échelle du développement et du fonctionnement urbains, la loi d'orientation foncière crée les schémas d'aménagement et d'urbanisme, du moins les étend à toute la France à partir de l'expérience menée en Ile-de-France sous l'égide de Paul Delouvrier, pour prévoir l'avenir des agglomérations à moyen et long terme selon des logiques encore prégnantes à l'époque : celles du zonage fonctionnaliste et de l'équipement du territoire. La planification stratégique proposée par ces schémas est alors limitée à la destination générale des sols, à la localisation des zones d'activités, des zones d'habitat, des grandes infrastructures et à l'organisation générale des transports. Face à une urbanisation grandissante, il s'agit donc bien de réfléchir à un aménagement des villes, mais dans l'optique de leur extension (article 12 ajouté au code de l'urbanisme par la LOF), d'autant que pour satisfaire le plus grand nombre de maires, « *on distribuera généreusement les habitants, les zones industrielles et les équipements en les répartissant partout* » (Lacaze, 1995, 292), ce qui se traduit par des schémas ambitieux en termes de capacité d'accueil et d'objectifs de croissance.

Les lois de décentralisation de 1982-1983 modifient peu le cadre légal de cette planification des agglomérations. Si l'intitulé est allégé et l'élaboration des nouveaux schémas directeurs confiée aux communes, le contenu reste le même, alors que le contexte, non seulement urbain mais plus généralement économique et social, a changé. En effet, les mutations économiques sur fond d'accélération de la mondialisation ont remplacé la croyance en un progrès continu par un développement sélectif socialement et spatialement à toutes les échelles. Dans les métropoles, cela se traduit par des contrastes intra-urbains de plus en plus marqués : les villes s'étalent sur fond de fragmentation et de perte de la cohésion urbaine et sociale que la décentralisation n'a fait qu'aggraver en transférant par blocs de compétences des techniques d'urbanisme datées (puisqu'elles faisaient prévaloir une logique d'extension foncière et un aménagement fonctionnaliste) à maillage et système fiscal local constants qui continuent à attiser la concurrence entre communes du point de vue de l'accueil de population et d'activités économiques (Goze, 2002).

Dans ce contexte, les syndicats mis en place pour élaborer ou réviser un schéma directeur « *éprouvent de grandes difficultés pour arbitrer des enjeux conflictuels comme la localisation des équipements nuisants, le tracé des grandes infrastructures ou l'accueil des populations fragiles* » (Lacaze, 1995, 291) et la planification supra-communale tombe en quasi désuétude dans les décennies 1980, contrairement aux préconisations qu'avait énoncées le rapport Mayoux en 1979 qui voulaient faire des SDAU un outil de la cohérence et de la régulation de « *l'aire de développement et d'échanges [...] où se posent les vrais problèmes d'organisation et de gestion de l'espace* » (Mayoux, 1979, 80). Malgré une relance de la planification au début des années 1990 (Frebault, Lemosquet, 1993), le rapport Larcher paru en 1998 montre combien les schémas directeurs restent peu utilisés (12% du territoire national seulement étaient concernés en 1997), trop instables (45% des schémas étaient en révision la même année) et mal adaptés dans leur périmètre à la réalité du développement périphérique des agglomérations. Il cite à ce propos une étude menée par la SEGESA en 1994 qui montre bien que « *les contours des secteurs de planification prennent mal en compte les espaces périurbains* » tandis que le contenu de ces documents ne permet pas ou très peu de limiter le développement de l'urbanisation

puisque leur contenu est « *avant tout orienté vers la gestion de la croissance urbaine plus que vers une planification globale du développement des territoires concernés* ». Le rapport n'en appelle pas pour autant à une remise en cause du code de l'urbanisme mais propose au contraire de relancer ces schémas directeurs d'agglomération, seul moyen d'assurer une gestion intercommunale de l'extension urbaine à condition qu'ils soient utilisés de façon plus systématique et que sa supériorité sur les autres documents de planification soit reconnue.

- *Un document concurrencé*

En effet, un autre frein à l'efficacité de ces schémas de planification vient de la concurrence que leur font d'autres documents qui devaient pourtant s'inscrire en compatibilité avec eux. En effet, si lors de l'élaboration de cette architecture par la LOF, « *la logique d'emboîtement des procédures de planification est imparable* » (Desjardins, Leroux, 2007, 7) dans la mesure où le schéma d'aménagement et d'urbanisme est conçu comme premier, définissant les principes de développement globaux que les documents communaux et sectoriels ont à charge de décliner, « *en pratique, les SDAU se trouvent progressivement invalidés par l'indépendance progressive de procédures de gestion des droits des sols d'une part et de programmation des déplacements d'autre part* » (ibid.).

C'était en effet bien à deux échelles que la loi d'orientation foncière avait doté les acteurs locaux de nouvelles règles d'urbanisme : celle des agglomérations, échelle de la planification stratégique d'une part, et celle des communes, échelle de l'urbanisme réglementaire d'autre part. Pour ce faire, les plans d'occupation des sols sont créés afin de fixer « *dans le cadre des orientations des schémas directeurs* » les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols (article 13 ajouté au code de l'urbanisme par la LOF). Les deux documents étaient donc bien pensés de manière chronologique et emboîtée, de l'adoption de principes de développement et d'aménagement pour une agglomération à leur déclinaison et réalisation concrètes dans un cadre communal.

Cependant, plusieurs éléments sont venus perturber cette articulation. Tout d'abord, tout comme l'élaboration des schémas directeurs, celle des plans d'occupation des sols s'est avérée plus lente que prévue et la caducité des anciens plans d'urbanisme prononcée en 1978 a créé un vide juridique dans de nombreuses communes qui ne s'étaient toujours pas dotées de POS. Par ailleurs, l'instabilité des POS sans cesse mis en révision, pointée du doigt dès 1992 par le Conseil d'Etat dans un rapport intitulé *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, et de nouveau dénoncée par le Rapport Larcher, ne permet pas aux communes de mener une politique cohérente et à long terme de préservation et d'aménagement de l'espace. Au contraire, la fréquence des révisions de ces plans d'occupation des sols contribue à éloigner peu à peu leur contenu des orientations du SDAU (Givaudan, 2001), d'autant que ces POS se sont vite résumés « *à une distribution savamment dosée des droits à construire* » (Lacaze, 1995, 302) orchestrée à partir d'un détournement des zones N.A.¹⁰⁰ ouvrant la voie à une urbanisation diffuse anarchique loin du souci de l'organisation urbaine et de la préservation des

¹⁰⁰ Zone d'urbanisation future dans les plans d'occupation des sols.

paysages initialement inscrite dans la loi¹⁰¹. Enfin, cet écart entre planification stratégique et urbanisme réglementaire s'est encore accru avec la décentralisation qui transfère l'élaboration de ces documents d'urbanisme des services de l'Etat aux communes. Or si ces dernières s'impliquent effectivement dans la révision ou l'élaboration des plans d'occupation des sols, elles vont largement se désintéresser de la révision ou de la création de schémas directeurs qui supposent des regroupements intercommunaux avec lesquels elles ne sont pas encore familières. La référence à un niveau supra-communal s'étiolant de plus en plus, l'harmonisation du développement dans les espaces périurbains devient mission impossible et les POS deviennent au contraire un instrument de concurrence foncière féroce.

Par ailleurs, la focalisation de ces schémas sur l'occupation des sols n'offre « *qu'un bien piètre support de réflexion* » (Desjardins, Leroux, op.cit.) aux politiques sectorielles. Si l'on prend l'exemple des déplacements (transports en commun et politique routière), le mécanisme d'enchaînement était pourtant d'une grande cohérence : les hypothèses démographiques et économiques du SDAU permettaient d'élaborer une étude préliminaire d'infrastructure de transport qui déterminaient les infrastructures à construire dont les emprises au sol étaient calculées grâce à un avant projet géométrique qui permettait de les réserver dans les plans d'occupation des sols. Pourtant, tout comme l'enchaînement théorique entre les orientations supra-communales du SDAU et leur traduction locale dans les POS s'est grippé, en matière de transports aussi la « *planification par emboîtement successif des échelles de conception et des délais n'a pas résisté à sa mise en œuvre et à ses incohérences conceptuelles* » (Offner, 2006, 21). En effet, en lien avec l'optimisme des prévisions de croissance démographique, l'organisation générale des transports présentée par les schémas directeurs - ancienne et nouvelle génération - apparaît souvent surdimensionnée, déconnectée du terrain, des capacités de financement et des besoins réels en infrastructures. Ce sont dès lors les finances publiques qui guident le choix des projets effectivement réalisés en révisant à la baisse les ambitions des SDAU, ce qui conduit à un « *divorce entre programmation des infrastructures routières et planification stratégique* » (Desjardins, Leroux, 2007, 20).

Cette rupture, qui a d'abord expliqué le succès des plans de circulation initiés par une circulaire interministérielle de 1971¹⁰², est consommée en 1982 par la création du plan de déplacements urbains, par la loi d'orientation des transports intérieurs, complété en 1991 par le dossier de voirie d'agglomération et réactivé en 1996 par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, autant de documents qui prennent le pas, en termes de programmation des infrastructures de transport, sur les orientations du schéma directeur. Les inconvénients liés à une telle concurrence sont doubles. D'une part, alors qu'en ce domaine, une approche territoriale transversale est nécessaire, puisqu'« *espace et flux, bâti et circulation, sédentarité et mouvement, territoires et réseaux... ne sont que les deux faces d'un même tout* » (Offner, 2006, 19), cela participe à une sectorisation des politiques publiques : malgré l'ambition affichée par les PDU d'adopter une démarche globale, la planification urbaine a

¹⁰¹ L'article L-123-1 dispose en effet que le POS doit « prendre en compte la préservation de la qualité des paysages et la maîtrise de leur évolution ».

¹⁰² Conçus comme des documents de gestion de l'existant, ils vont vite devenir une procédure de planification à part entière qui, quoique sectorielle, municipale et à court terme, va être utilisée par les collectivités pour mener une politique favorable aux centres villes (zones piétonnes, détournement du trafic de transit, irrigation du centre par les transports collectifs...) qui va marquer durablement l'espace urbain.

souvent été réduite à la portion congrue. D'autre part, cette concurrence nuit à l'émergence d'un périmètre d'action cohérent et adapté puisque les territoires d'application de ces documents diffèrent. Les plans de déplacements urbains se caractérisent en effet par des périmètres exigus, cantonnés à l'échelle des transports urbains, soit quelques communes agglomérées autour de la ville-centre. Dès lors, « *les objectifs de réduction de l'usage de l'automobile qu'ils énoncent, souvent très mesurés, ne s'adressent qu'au cœur des aires urbaines* » (Desjardins, Leroux, 2007, 9). En résulte alors un « *compromis schizophrénique* » (Offner, op.cit., 37) entre la promotion d'un modèle rhénan où les transports collectifs et les modes doux favorisent la densité dans la ville-centre et un modèle californien où le couple voiture / maison individuelle est roi en périphérie.

- *L'impossible résolution de la question foncière*

Cette concurrence, entre le schéma directeur supra-communal et sa traduction locale qu'est censé être le plan d'occupation des sols, entre le document transversal qu'est censé être le schéma directeur et les documents sectoriels que sont par exemple les PDU, s'explique *in fine* par un problème essentiel : celui de l'absence de politique foncière ambitieuse.

La question foncière est en effet centrale dans la gestion de l'occupation du sol. L'importance de la propriété privée en France explique pour une large part les dérapages de la politique d'urbanisme, à l'échelle communale et, par ricochet, à l'échelle des agglomérations puisque les élus, ne disposant pas ou peu de propriété foncière, sont quelque part à la merci des propriétaires pour mener à bien leur politique d'aménagement. Face à la pression des administrés pour changer la destination d'une terre dans les plans d'occupation des sols, les élus finissent souvent par céder, inversant, comme le déplore le Conseil d'Etat en 1992, les « *rapports entre la réglementation et les autorisations individuelles. Ces dernières ne se soumettent plus à la règle de droit, mais c'est elle qui évolue au gré des projets particuliers* »¹⁰³. A cette instabilité foncière qui s'appuie sur la revendication de la justice sociale qui vaut tant du point de vue du propriétaire que de celui de l'acquéreur, s'en ajoute une seconde, qui joue là aussi tant pour l'acquéreur que pour le propriétaire, d'ordre plus économique puisque comme le remarquait entre autres le rapport Larcher, « *la « malléabilité » des plans d'occupation des sols n'est que la résultante d'un problème économique : les citoyens et les opérateurs fonciers sont poussés à sortir des cités du fait du coût du foncier et des immeubles en centre-ville* » (op.cit., 26). Comme nous l'avons mentionné dans le premier chapitre, le problème du coût du foncier est en effet un moteur puissant de l'étalement des villes, qui en appellerait à une maîtrise foncière publique afin de limiter les impacts d'une telle spéculation.

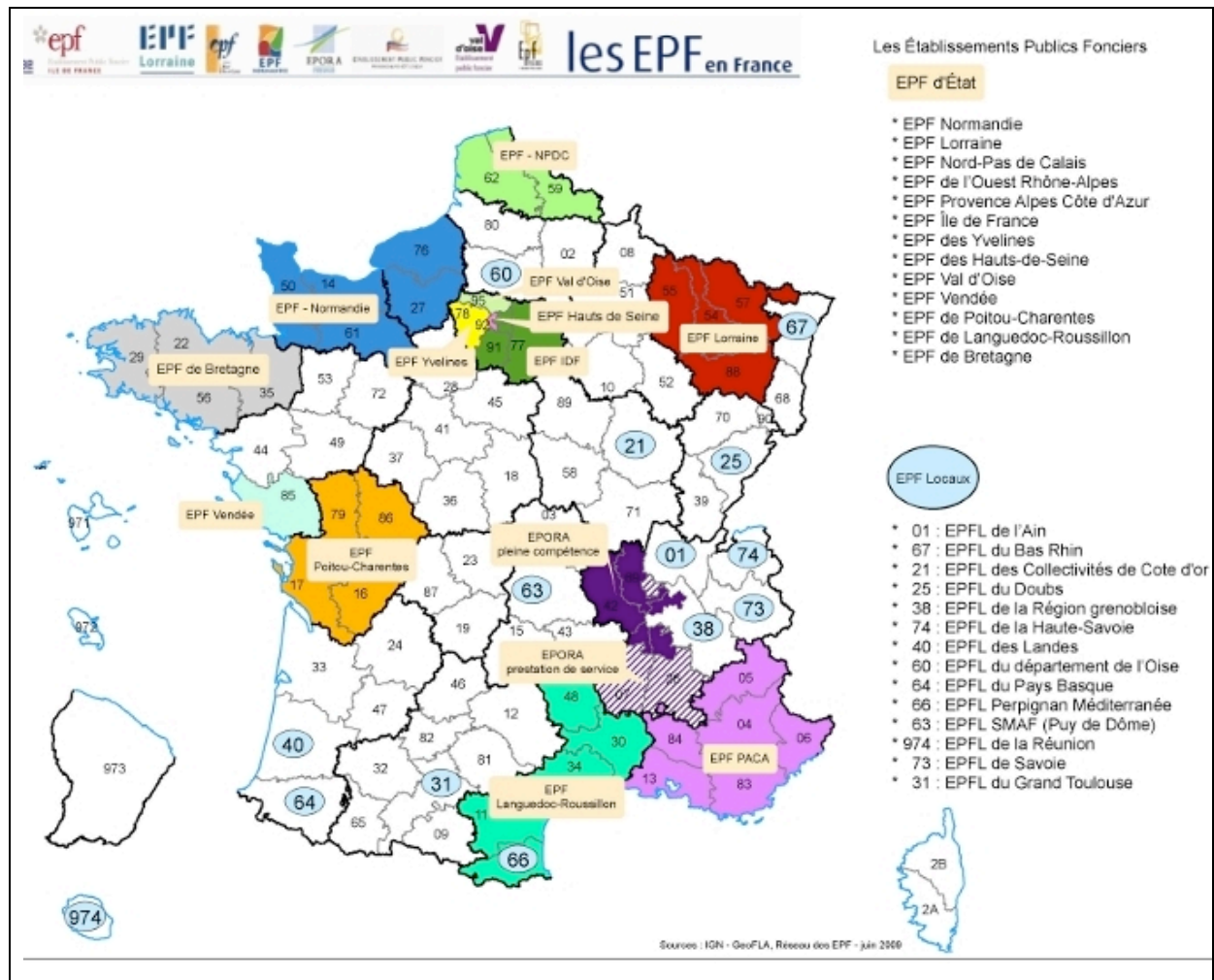
Or face à cette spécificité de la propriété privée, les instruments fonciers sont peu nombreux et peu efficaces pour maîtriser le développement périurbain. D'une part, les dispositifs fonciers, type expropriation ou déclaration d'utilité publique, peuvent avoir des effets pervers dans la mesure où ils impactent le prix des terrains voisins par le biais des indemnités versées et alimentent ainsi la concurrence vis-à-vis des terres agricoles et la spéculation foncière. D'autre part, la plupart de ces

¹⁰³ Conseil d'Etat, 1992, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, Paris, La Documentation Française, page 87.

outils relèvent d'une « *philosophie de l'urbanisation* » (Larcher, op.cit., 44) et ne peuvent servir qu'à des fins de développement et non de protection d'un espace : ainsi le droit de préemption urbain ne s'applique pas dans les zones non urbanisables des POS, ce qui représente l'essentiel des espaces périurbains, et les Zones d'Aménagement Différé qui peuvent elles y être créées ne permettent de délimiter des réserves foncières qu'en vue d'une opération d'aménagement.

Or cette insuffisance des outils fonciers s'ajoute à une carence en opérateurs fonciers à même de mener une politique suivie. Si les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, créées par la loi d'orientation agricole de 1960, avaient vocation à contribuer au développement de l'agriculture, l'évolution des territoires les a conduit à élargir leurs missions à la préservation de l'environnement et l'accompagnement, sur le volet foncier, des politiques publiques des collectivités territoriales. Si le renforcement du rôle des SAFER pour lutter contre les friches et maintenir l'agriculture de manière volontariste était déjà préconisé par le rapport Larcher, elles semblent aujourd'hui encore « *démunies face à la périurbanisation* » comme le titre un article de *La France agricole* en 2003, n'ayant pas les moyens de lutter contre la spéculation qui touche le marché foncier. De la même manière, le rapport Larcher notait déjà le faible engouement pour les établissements publics fonciers pourtant « *susceptibles de mener à bien des opérations d'aménagement dans les espaces périurbains* » (op.cit., 45) puisqu'il n'en comptait alors que six, quatre EPF d'Etat et deux EPF locaux. Si la couverture du territoire est aujourd'hui plus importante, comme on le voit sur la carte ci-dessous qui fait état pour l'année 2009 de treize établissements publics fonciers d'Etat et quatorze établissements publics fonciers locaux, on peut s'interroger sur l'efficacité de ces opérateurs en tant que régulateurs fonciers dans les espaces périurbains. Entre des établissements d'Etat d'envergure régionale et des établissements locaux majoritairement départementaux ou pour un tiers d'entre eux portés par une communauté d'agglomération ou urbaine, les espaces périurbains ont bien du mal à trouver leur place. Si les EPF d'Etat semblent utiles pour des opérations lourdes, de requalification de friches industrielles ou de préservation d'espaces naturels, leur échelle et leur indépendance face aux collectivités locales sont un frein à un aménagement périurbain qui doit reposer avant tout sur les élus locaux. Les établissements publics fonciers locaux sont quant à eux tiraillés entre l'échelon départemental qui, s'il correspond parfois peu ou prou à l'aire urbaine de la préfecture et donc à un périmètre de gestion de la périurbanisation (cas du Puy-de-Dôme ou du Bas-Rhin), la dépasse souvent largement, et la communauté d'agglomération ou urbaine centrale (Toulouse, Montauban, Dijon, Grenoble et Perpignan) dont on a vu combien elle était souvent sous-dimensionnée eu égard à l'aire de fonctionnement réelle de la métropole. Noyés dans un EPFL trop large ou oubliés d'un EPFL trop étriqué, les espaces périurbains, qui n'ont pourtant pas les moyens d'assurer seuls une politique foncière coûteuse, semblent rarement la cible territoriale des établissements publics fonciers locaux ce que confirme leur absence de nombreuses métropoles concernées par l'étalement urbain (Montpellier, Nantes...) et leur mobilisation dans des départements *a priori* plus épargnés (Landes, Haute-Savoie).

Carte 10 : Les Etablissements Publics Fonciers d'Etat et Locaux en France



Source : Réseau des EPF, 2009

Pour autant que l'analyse de cette carence en outils de maîtrise foncière nous a conduit jusqu'à la fin des années 2000, le contexte de la planification n'en a pas moins profondément changé. En effet, à la fin des années 1990, face à l'indépendance croissante prise par les plans d'occupation des sols et les documents conçus dans le cadre de politiques sectorielles, à la multiplication des périmètres de l'action publique, à l'insuffisance des moyens mis en œuvre en faveur d'une politique foncière ambitieuse, après plus de trente ans de bons et loyaux services, les instruments du droit de l'urbanisme créés par la loi d'orientation foncière de 1967 semblent avoir atteint des limites que seule une nouvelle loi était à même de dépasser : c'est l'ambition de la loi solidarité et renouvellement urbains adoptée le 13 décembre 2000.

3.2. L'entrée du périurbain dans la planification métropolitaine

Face à cette inadéquation entre l'échelle des enjeux qui se posent aux agglomérations et l'échelle de leur planification stratégique, sectorielle et foncière, la loi SRU opère en effet un réel renouvellement de regard sur ces questions en proposant une refonte de la planification urbaine, en mettant à sa disposition de nouveaux outils propres à aménager une ville durable.

3.2.1. La loi SRU ou le renouveau de la planification urbaine

La loi SRU propose un remodelage complet du droit de l'urbanisme tel qu'il perdurait tant bien que mal depuis la loi d'orientation foncière de 1967. Sa force vient d'abord de son articulation avec les lois Voynet et Chevènement de 1999 avec lesquelles elle fonde le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire. Elle s'appuie ensuite sur le changement profond d'approche qu'elle opère tant d'un point de vue méthodologique que thématique et institutionnel. Elle s'adosse enfin à la naissance d'un nouveau document de planification intercommunale, le schéma de cohérence territoriale, qui doit traduire concrètement les ambitions de la loi.

- *La loi SRU dans les trois lois*

La loi SRU apparaît d'abord indissociable du contexte de son élaboration, à savoir celui de l'effervescence législative précédemment évoquée. Elle est ainsi partie prenante, au même titre que les lois Voynet et Chevènement, du « *coup d'envoi d'un véritable renouveau des démarches territoriales* » (Frébault, in CODIRDU, 2002, 9).

La force de ce grand chantier législatif réside en effet dans le renforcement mutuel que ces trois lois se procurent. Si nous l'avons déjà montré pour les lois Voynet et Chevènement, il en va de même de la loi SRU, troisième pierre du nouvel édifice territorial. J-C. Gayssot, Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, inscrit ainsi bien son projet de loi dans la continuité de la loi Voynet sur l'aménagement durable du territoire et de la loi Chevènement sur l'intercommunalité lors de la présentation qu'il en fait au Conseil des Ministres le 2 février 2000. La circulaire du 18 janvier 2001 portant présentation de la loi et premières directives d'application réaffirme cette filiation en présentant la loi SRU comme « *une réforme de grande ampleur de la planification urbaine, dans la continuité des dispositions de la loi du 13 juillet 1999 relatives au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* » (in CODIRDU, 2002, 166).

En effet, chacune de ces lois concourt, à sa manière, à asseoir les agglomérations urbaines comme armature du territoire national. Comme le note la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), « *les trois nouvelles lois entendent répondre au décalage croissant que chacun peut constater entre, d'un côté, la complexité des problèmes de développement qui se posent dans les agglomérations, et, d'un autre côté, les outils techniques ou institutionnels proposés pour les résoudre*

» (in CODIRDU, 2002, 100-101). Nous avons vu précédemment ce que les lois Voynet et Chevènement ont apporté en ce sens, par le biais des projets de territoire dans le cadre des agglomérations pour la première, du regroupement en communautés urbaines et d'agglomération pour la seconde. La loi SRU vient parachever cet édifice en apportant à ces EPCI, constitués autour d'un projet cohérent à l'échelle de leur territoire et pouvant faire l'objet d'une contractualisation, les moyens de dialoguer entre eux, d'articuler les différentes démarches de planification desquelles ils sont partie prenante, de concevoir leurs politiques d'aménagement à l'échelle des aires urbaines. Aux yeux du législateur, l'articulation des nouveaux instruments mis à la disposition des acteurs locaux repose bien sur l'idée que « *pour bien planifier, il faut, au préalable, favoriser l'émergence d'un réel gouvernement urbain* » (Desjardins, 2007, 11).

Au-delà de cette articulation chronologique et de cette congruence des objectifs en faveur de la reconnaissance de l'agglomération comme nouvelle échelle des politiques publiques, ces trois lois se font également écho par la similarité des concepts placés au cœur de leur démarche : le *projet* en tant que préalable à toute mise en œuvre des outils, la *cohérence* entre les politiques sectorielles au profit d'une approche transversale du développement territorial, la *bonne échelle* comme cadre de la réflexion et de l'action sur les territoires, points que nous allons préciser en analysant plus finement les apports de la loi SRU.

- *Un changement méthodologique, thématique et institutionnel*

En réponse aux insuffisances mentionnées ci-dessus et pour pallier le déficit d'articulation entre les différents domaines et les différentes échelles de gestion des territoires, l'objectif principal de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains adoptée le 13 décembre 2000 est de mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles (urbanisme, habitat, transport...) par le biais d'une relance de la planification stratégique. Ces orientations témoignent ainsi d'un triple changement, méthodologique, thématique et institutionnel, visant à assurer la réussite et la pérennité du projet.

C'est tout d'abord d'un point de vue méthodologique que l'on assiste à une évolution forte puisque la sectorisation des politiques publiques fait place à leur territorialisation (Offner, 2006) : il s'agit dès lors de prendre en compte la complexité des territoires en embrassant l'ensemble des problèmes qui se posent à eux, ce qui apparaît bien dans le discours de présentation de la loi au Conseil des Ministres prononcé par le Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement J-C. Gayssot qui met l'accent sur « *la conjugaison des politiques spatiales, de déplacements et d'habitat* » dans le cadre de « *l'élaboration de véritables projets urbains* » (in CODIRDU, 2002, 177). Dans ce contexte, la primauté du schéma de planification est réaffirmée et se traduit par son opposabilité aux autres documents sectoriels et réglementaires. Ainsi, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales et les opérations d'aménagement (ZAC, ZAD) du côté de l'urbanisme, les programmes locaux de l'habitat (PLH) pour le logement, les plans de déplacements urbains (PDU) pour les transports, les schémas de développement commercial du côté des documents sectoriels doivent être compatibles, dans l'esprit, avec les orientations du SCOT. Cela participe dès lors d'une redéfinition, d'une refondation de l'urbanisme qui « *ne doit plus seulement être une police des formes urbaines*

dans son ensemble mais doit veiller au fonctionnement urbain dans son ensemble pour assurer la mixité sociale et le développement durable » (Desjardins, Leroux, 2007, 9).

C'est là le deuxième changement, thématique celui-ci, sur lequel repose la loi SRU qui met au premier plan le développement durable et tous les discours qui lui sont adjacents. L'étalement urbain, la dépendance automobile, l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols doivent ainsi être combattus au profit de la promotion d'une mobilité et d'un urbanisme durable qui garantissent la préservation des ressources et espaces naturels. Ce prisme thématique vient ainsi appuyer, renforcer le changement méthodologique - de la sectorisation à la territorialisation - dans la mesure où le développement durable se décline lui-même en une multitude d'enjeux qui en font un objectif global, transversal à tous les domaines d'action.

Un troisième changement, institutionnel, s'avère fondamental pour l'avenir et la réussite des schémas de cohérence territoriale : leur portage par un établissement public qui en assure non seulement l'élaboration et la révision mais aussi le suivi, pour s'assurer du respect des engagements pris dans le document par les différentes collectivités ayant à charge de le réaliser. C'est lui qui dispose d'un droit de regard et peut formuler un avis sur les plans locaux d'urbanisme des communes de son périmètre et contiguës, sur les PDU mais aussi sur les SCOT voisins, afin de s'assurer de la cohérence, de la compatibilité de l'ensemble. Il s'agit là d'une garantie pour la mise en œuvre du document qui manquait cruellement aux anciens schémas directeurs dont les établissements porteurs étaient le plus souvent dissous après adoption du document.

- *Un nouveau document de planification, le schéma de cohérence territoriale*

Pour mener à bien l'ensemble de ces ambitions, les schémas directeurs sont remplacés par un nouveau document de planification intercommunale, le schéma de cohérence territoriale.

L'inadaptation des schémas directeurs aux enjeux urbains est en effet telle qu'elle appelle une redéfinition complète des pratiques de planification où le projet urbain devient central, comme il l'est pour l'émergence des nouveaux territoires de l'action publique que sont les pays, les agglomérations et les EPCI. Cette mise en avant de la notion de *projet* à partir des années 1970 repose sur deux arguments complémentaires (Pinson, 2004) : la nécessité de dépasser la vision d'une action publique urbaine définie comme la mise en œuvre d'un savoir technique au profit d'une activité proprement politique basée sur l'implication des acteurs locaux, et le souci de la ville existante par opposition à un urbanisme fonctionnaliste qui n'use du plan que pour remplir les vides. Cette importance primordiale accordée au projet se traduit par un renforcement du caractère stratégique du SCOT par rapport au schéma directeur et un élargissement important des problématiques que le document entend traiter (Desjardins, 2007).

Le SCOT apparaît tout d'abord comme un document plus stratégique que ne l'était le schéma directeur. Il s'appuie pour cela sur une cartographie rénovée qui fait succéder à la carte de destination générale des sols, un document d'orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés, partie opposable du SCOT que les communes devront traduire dans leur plan local d'urbanisme en affectant des parcelles à la réalisation de ces orientations. Le

SCOT reprend ainsi de la hauteur par rapport à la rigidité réglementaire et à l'absence de prospective qui caractérisaient les schémas directeurs au point de n'en faire que des super-POS. Ces nouvelles ambitions cartographiques sont ainsi mises au service d'une planification plus stratégique, d'autant plus qu'elles déclinent un projet lui aussi plus consistant. En effet, sur le modèle de ce que la loi SRU a instauré pour les nouveaux plans locaux d'urbanisme, un projet d'aménagement et de développement durable plus global que les intentions affichées dans les schémas directeurs doit constituer la deuxième partie du SCOT. Faisant suite au diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés dans les différents domaines auxquels il s'intéresse, le PADD fixe les objectifs à atteindre dans l'ensemble de ces secteurs et constitue ainsi une véritable feuille de route, un projet politique pour le territoire concerné.

Cette globalité du projet constitue la seconde nouveauté introduite par la loi SRU dans les documents de planification auxquels elle assigne des objectifs de plus en plus nombreux : l'attention portée au fonctionnement urbain dans son ensemble remplace la focalisation sur la forme urbaine qui caractérisait les schémas directeurs. On assiste alors à « *une extension progressive du champ de l'urbanisme* » (Desjardins, 2007, 136) qui interroge autant les juristes qui y voient un risque de perte d'identité du droit de l'urbanisme que les urbanistes qui vont devoir faire preuve d'ingéniosité pour réaliser ce document qui se veut exhaustif. Les SCOT ont en effet pour ambition de relever six défis essentiels – la protection des espaces naturels, le renouvellement urbain, l'organisation de l'urbanisation, celle des déplacements, la régulation de l'offre commerciale, la diversification et la qualité de l'habitat (CERTU, 2003) – qui s'articulent autour de quatre partis pris d'aménagement : l'articulation entre transports et urbanisme, la promotion d'un urbanisme environnemental, celle de la mixité sociale et celle d'un urbanisme commercial. Il faut néanmoins noter que l'innovation de la loi SRU en la matière réside plus dans l'affirmation concomitante de tous ces principes que dans leur « invention » puisque X. Desjardins a bien montré leur filiation avec des préceptes parfois édictés dans la loi d'orientation foncière elle-même, avec les résultats que l'on connaît, ce qui nous conduit à interroger les outils mis à disposition des SCOT par la loi SRU dans le domaine qui nous intéresse plus particulièrement, à savoir la maîtrise de la périurbanisation.

3.2.2. La « boîte à outils du développement durable » (Desjardins, Leroux, 2007) et ses implications périurbaines

L'articulation de ce renouveau de la planification urbaine avec les lois Voynet et Chevènement refondant l'organisation territoriale de la France, la promotion d'une approche territoriale de la planification urbaine, l'objectif affiché d'un développement urbain durable, tout concourt à mettre l'espace périurbain au cœur des enjeux de la planification et des schémas de cohérence territoriale. En effet, grand oublié des schémas directeurs au périmètre étriqué et relativement stabilisé entre leur élaboration et leurs révisions, des documents sectoriels bornés à l'agglomération la plus dense mais aussi des premières formes de regroupement intercommunal (districts, communautés urbaines), le périurbain s'était largement développé en dehors de tout cadre planificateur ou prospectif, sous l'influence d'un triple jeu d'acteurs composé des élus, des promoteurs et des ménages. Le résultat, tel

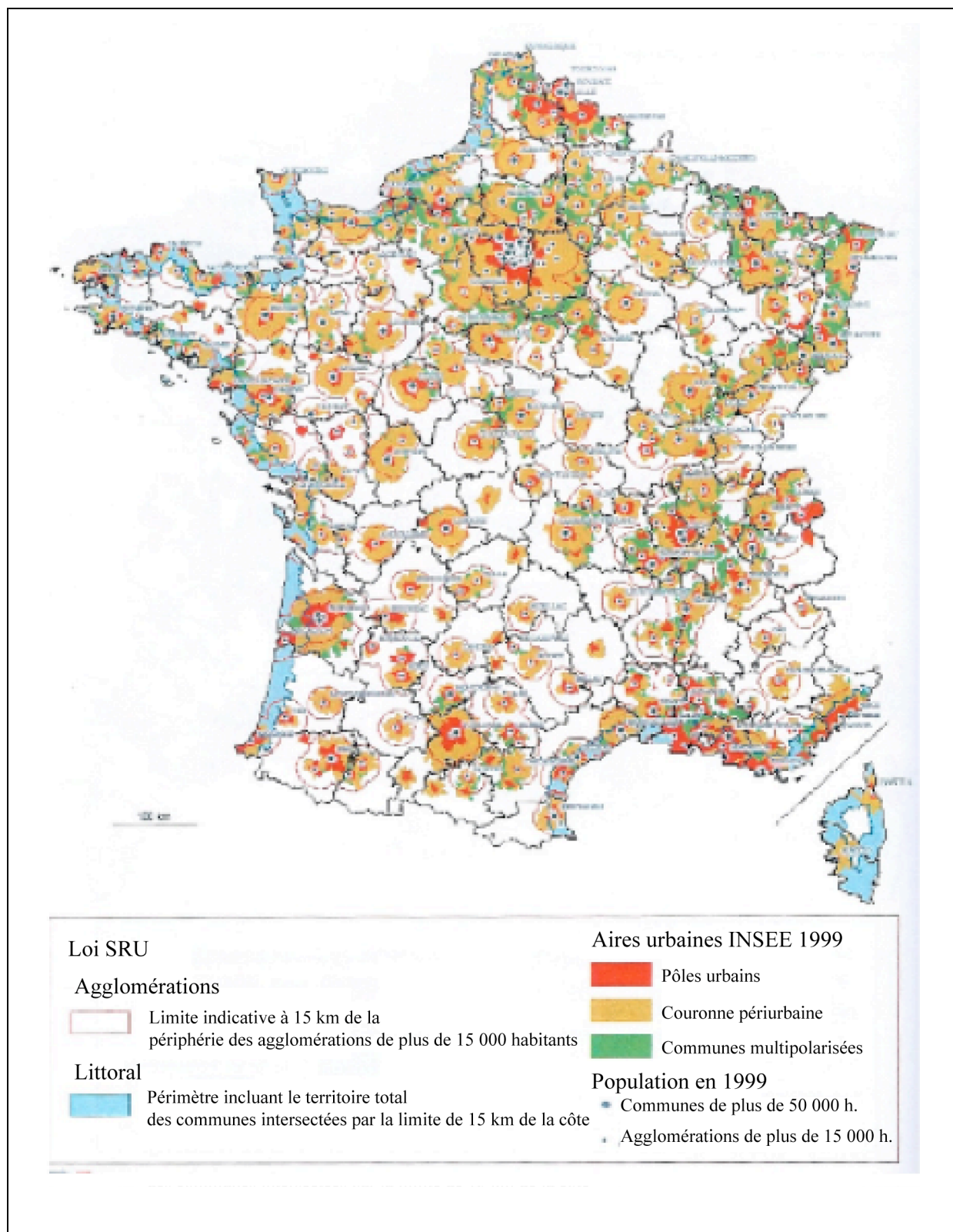
que nous l'avons décrit précédemment, est celui d'une ville émiettée à tous les niveaux (paysager, social, politique), dépendant des transports individuels et contribuant à la détérioration de la qualité de vie. En résumé, un anti-modèle de la ville durable qui justifie que la loi SRU plaide elle aussi, comme l'avait fait la loi Chevènement avant elle, pour un retour de balancier en faveur de la mise en place de gouvernement métropolitain intégrant le périurbain à la planification des métropoles (Charmes, 2011). Pour répondre à l'injonction à la ville durable, cet espace apparaît donc comme un ingrédient essentiel pour lequel les SCOT vont proposer trois recettes.

- *L'aire urbaine pour horizon : des périmètres de planification élargis*

Comme la loi Chevènement l'avait fait sur le thème de l'intercommunalité, la loi SRU s'interroge sur la pertinence de l'échelle de la planification. Ne pouvant que constater l'étroitesse des périmètres des précédents schémas directeurs, elle va donc faire de la détermination du « bon » périmètre une première étape dans l'élaboration d'un SCOT, en proposant l'aire urbaine comme cadre de référence. La loi incite en effet les communes situées dans un rayon de quinze kilomètres autour d'une agglomération de plus de 15 000 habitants ou du littoral à élaborer de concert un schéma de cohérence territoriale, ce qui épouse globalement l'étendue de la couronne périurbaine de la plupart des agglomérations concernées (Cf. Carte 11).

Les communes qui dans ce rayon refuseraient d'intégrer un SCOT verraient leur pouvoir en matière d'urbanisme amputé en devant soumettre l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation à l'autorisation préalable du préfet. Dans les deux cas, la maîtrise de l'urbanisation en sort renforcée : qu'elle intègre le cadre d'un document de planification intercommunale qui coordonne la croissance de ses communes ou qu'elle échappe au bon vouloir communal en matière de développement en passant entre les mains du préfet, elle n'est plus soumise aux politiques d'urbanisme non concertées des communes périurbaines accusées d'être à l'origine de l'éparpillement périurbain.

Carte 11 : L'impact de la règle des 15 kilomètres sur les aires urbaines



Source : CERTU, CODIRDU, 2002

Cette extension du périmètre de la planification, nécessaire pour prendre en compte le fonctionnement et les enjeux de la ville contemporaine, ne peut néanmoins à elle seule garantir son entrée en durabilité. Il ne suffit pas d'intégrer le périurbain dans une réflexion aux pourtours élargis pour en faire un morceau de ville durable. Celle-ci repose également sur l'affirmation de nouveaux principes, de nouveaux objectifs assignés au développement urbain en général, périurbain en particulier.

- *De l'extension urbaine à la promotion de la densité : une nouvelle philosophie du développement*

Alors que l'extension urbaine constituait le principal objectif du droit de l'urbanisme et le fil conducteur des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, la loi SRU opère un revirement total de discours en plébiscitant les notions de densité et de renouvellement urbain. Dans cette optique, les objectifs de développement urbain maîtrisé et d'utilisation économe et équilibrée des espaces assignés par la loi SRU aux élus locaux s'appliquent particulièrement à l'espace périurbain, théâtre du desserrement urbain et du débordement de la ville. Il va dès lors s'agir de mettre les communes périurbaines sous contrôle en limitant leur développement, non seulement d'un point de vue quantitatif (grâce à un recentrage de l'accueil des ménages dans les espaces agglomérés denses) mais aussi d'un point de vue qualitatif et spatial : en favorisant l'urbanisation en continuité du bâti existant et sous des formes variées qui permettent de limiter la consommation d'espace.

- *La cohérence urbanisme / transports pour lutter contre l'étalement urbain*

Au-delà de cette limitation de l'urbanisation périphérique, un dernier outil doit permettre au schéma de cohérence territoriale de faire émerger une ville plus durable : le renforcement des transports collectifs comme armature de l'urbanisation. En effet, l'émiettement périurbain étant à l'origine d'un renforcement de la dépendance automobile et d'un accroissement de la longueur des déplacements quotidiens, il s'agit là d'un autre moyen de lutter contre l'étalement urbain en conditionnant les nouveaux sites de développement et les sites de renouvellement et densification à leur desserte par des lignes de transports en commun. Cette réflexion croisée entre urbanisme et transport est emblématique de l'intégration des politiques sectorielles au niveau du schéma de cohérence territoriale qui permet d'accompagner les réflexions menées dans les cadre des PDU de leur indispensable volet foncier, puisque le schéma permet d'anticiper les transformations du corridor desservi en termes d'équipements, de densification, de localisation des activités économiques, de traitement paysager...

3.2.3. De l'assouplissement législatif au jeu des acteurs locaux : une mise en œuvre en deçà des attentes

Malgré l'affichage de tant de bonnes intentions et la mise à disposition des outils nécessaires à leur mise en application, on ne peut en première lecture qu'établir un bilan mitigé des résultats obtenus. Trop contraignante, la loi SRU a d'abord dû subir un lifting pour désamorcer les blocages qu'elle avait suscités auprès des élus locaux. Mais si la loi urbanisme et habitat a permis de relancer la démarche, elle n'a pu prévenir le « sous-calibrage » des schémas de cohérence territoriale, du point de vue de leur périmètre autant que du point de vue de leur contenu.

- *La loi urbanisme et habitat de 2003 : un assouplissement des contraintes*

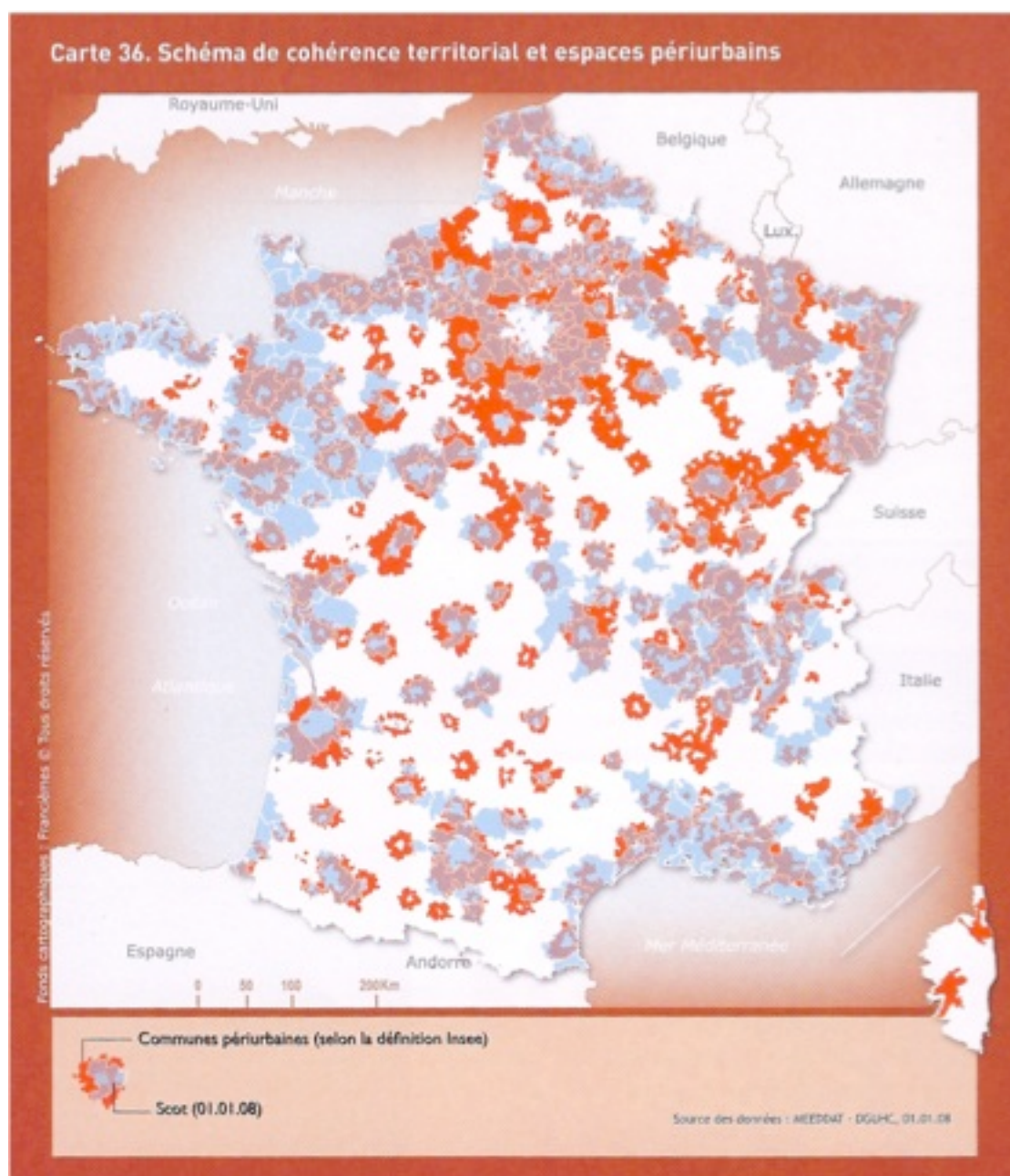
Dès sa parution, la loi SRU a essuyé les nombreuses critiques des élus de tous horizons tant son degré de contrainte apparaissait grand eu égard à la situation de quasi laisser faire à laquelle elle succédait. Le législateur a donc dû revenir sur certains éléments afin de simplifier les procédures créées par la loi SRU, en en conservant les points positifs mais en en supprimant les contraintes excessives. C'est l'objet de la loi urbanisme et habitat à la position moins normative puisqu'elle ne réserve pas l'urbanisme aux seules communes urbaines, nuance le discours sur la densification et prend en compte la diversité des situations locales. Le discours trop dogmatique autour du développement durable notamment se fait plus pédagogique, le Ministre G. de Robien reconnaissant dans le fascicule de présentation de la loi que si « *l'exigence du développement durable doit nous inciter à éviter l'étalement urbain anarchique et à favoriser l'évolution, la réhabilitation et, quand c'est nécessaire, la reconstruction des villes [...] ceci ne signifie pas qu'il faille densifier sans limites nos villes et laisser dépérir nos campagnes* ».

C'est dans cette optique que le schéma de cohérence territoriale, dont les vertus sont plus que jamais reconnues par la loi urbanisme et habitat, a été assoupli. En effet, la règle des 15 kilomètres, dont l'objectif était de contraindre les agglomérations à réaliser un SCOT, contribuait en fait à crispier les coopérations locales réticentes aux mariages forcés. Pour débloquer ces situations et rendre cette règle plus incitative, trois évolutions majeures sont apportées : la règle ne s'applique pas aux zones « d'urbanisation future » (NA ou AU) dont l'urbanisation était déjà prévue dans un POS ou un PLU avant son entrée en vigueur ; la dérogation à la règle des 15 kilomètres est assouplie, elle ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt qu'elle représente pour la commune ; enfin, cette règle ne s'applique plus qu'autour des agglomérations de plus de 50 000 habitants (au lieu de 15 000) et à proximité du littoral. La contrainte ainsi amoindrie vise essentiellement à garantir que les projets de développement portés par des communes non incluses dans un SCOT ne viennent déséquilibrer ses voisines.

- *La difficulté d'établir des SCOT à la bonne échelle*

Bien que redéfinie, cette règle de constructibilité limitée dans un rayon de 15 kilomètres autour d'une agglomération de 50 000 habitants n'en continue pas moins de présenter des inconvénients notables qui se lisent sur une carte confrontant périmètres de SCOT et couronnes périurbaines au 1^{er} janvier 2008.

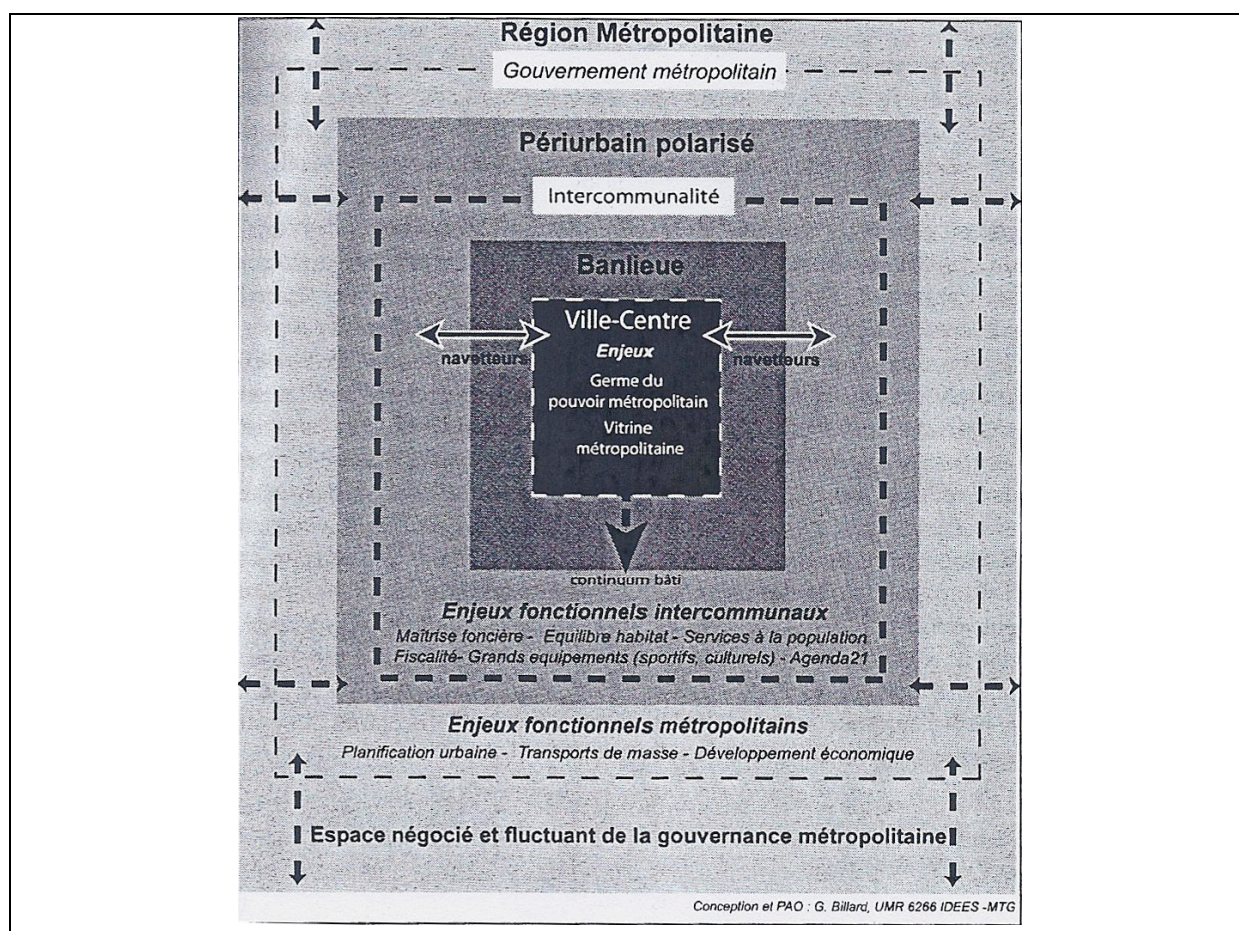
Carte 12 : SCOT et périurbain, « l'impossible concordance » (Roux, Vanier, 2009, 75)



Source : Roux, Vanier, 2008

A première vue, on ne peut que reconnaître un certain dépassement de la fragmentation des aires urbaines en multiples intercommunalités qui peut s'expliquer par la différence de teneur entre les objets partagés par ces deux types de regroupements : potentiel fiscal dans le cas des EPCI, bonnes intentions dans le cas des SCOT. Le nombre moyen de communes incluses dans ces schémas s'avère ainsi plus important que celui des EPCI : 46 communes et 3,5 EPCI par SCOT contre 13 communes par EPCI (Desjardins, in Boïno, Desjardins (dir.), 2009). En cela, la planification urbaine semble bien essayer de « *composer avec la fragmentation politique des régions urbaines et trouver des configurations coopératives s'inscrivant dans un continuum spatio-institutionnel acceptable* » pour tendre vers l'emboîtement territorial et organisationnel schématisé par G. Billard et L. Lévêque (in Bussi (dir.), op.cit., 61).

Figure 3 : Emboîtement territorial et organisationnel des coopérations métropolitaines potentielles



Source : Billard, Lévêque, in Bussi (dir.), 2009

Dans le détail, le décalage apparaît grand entre l'échelle de la planification et celle de la périurbanisation, au point que E. Roux et M. Vanier déplorent que « *la procédure a priori la mieux appropriée à la question périurbaine dans sa logique d'ensemble comme dans son mouvement présente malheureusement la géographie la plus défailante* » (2008, 75).

D'une part, en lien avec le rehaussement du seuil démographique d'application de la règle des 15 kilomètres opéré par la loi urbanisme et habitat, « *un grand nombre de petites aires urbaines, qui sont autant de diffuseurs de la périurbanisation* » (ibid.) se sont détournées de la procédure SCOT.

D'autre part, lorsque les agglomérations se sont lancées dans la réalisation d'un SCOT, elles l'ont rarement fait à la « bonne échelle », celle permettant de « *faire dialoguer ville agglomérée et ville diffuse* » (Desjardins, in Boino, Desjardins (dir.), 2009, 68). Ces périmètres étiés peuvent en partie s'expliquer par la distance unique à laquelle se réfère la règle des 15 kilomètres comme si ce seuil valait non seulement de manière continue dans le temps (alors que la périurbanisation est en perpétuelle évolution) mais aussi dans tous les contextes urbains, alors que nous avons vu combien les configurations urbaines pouvaient varier en fonction des contextes. Même si elle semble difficilement acceptable du point de vue de l'égalité de traitement entre les territoires, une distance à géométrie variable aurait sans doute permis de mieux tenir compte de la réalité d'une périurbanisation qui peut s'étendre jusqu'à plus de 20 voire 30 kilomètres de la ville-centre. En tout état de cause, cela explique sans doute que « *plus une agglomération est grande, moins le SCOT a de chances de couvrir une part importante de l'aire urbaine* » (Charmes, 2011, 168).

Or un périmètre trop étroit ne vide-t-il pas de leur sens des documents centrés sur le cœur d'une agglomération quand une vaste périphérie reste démunie de planification ? Les efforts de canalisation de la croissance et de densification des espaces urbanisés pesant sur les communes incluses dans le périmètre du SCOT ne peuvent-ils dans ces conditions avoir pour effet de reporter la pression démographique et résidentielle sur les marges de ces documents ? Cet effet frontière, qui rejette la périurbanisation au-delà du rayon de 15 kilomètres, ne risque-t-il pas par ailleurs de se doubler d'un effet d'opportunisme qui ferait se multiplier les SCOT moins par intérêt pour un projet d'aménagement que par peur de l'urbanisation limitée (Helluin, 2006) ?

- « *De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques* » (Desjardins, 2009) : *quand l'échelle fait le projet*

Cette interrogation est d'autant plus pressante qu'au-delà des questions de périmètre, le décalage entre planification et traitement de la question périurbaine persiste effectivement et s'inverse en quelque sorte sur le plan du contenu du document puisque l'échelle du SCOT n'est pas sans incidence sur la teneur des principes édictés. Si l'on peut penser que de bons périmètres sont une condition nécessaire pour un traitement approprié de la question périurbaine, cette condition n'est pas suffisante. En effet, un SCOT métropolitain n'apparaît pas nécessairement gage d'une meilleure prospective et de meilleures orientations d'aménagement. Au contraire, il apparaît que « *plus le périmètre d'un SCOT approche les contours de l'aire urbaine, moins son contenu correspond à des engagements forts* » (Charmes, 2011, 168) comme l'a mis en évidence la recherche doctorale¹⁰⁴ menée par X. Desjardins à partir de l'étude de cas de trois agglomérations (Caen, Dijon, Montpellier).

¹⁰⁴ DESJARDINS X., 2007, Gouverner la ville diffuse, la planification territoriale à l'épreuve, Thèse de doctorat en urbanisme, sous la direction de F. Beaucire, Université Paris 1, 526 p.

Il a ainsi pu montrer que les acteurs locaux ne se saisissent pas de tous les outils mis à leur disposition par la loi SRU de manière concomitante et que cette utilisation partielle de la boîte à outils ne permet pas d'atteindre les résultats escomptés. Ainsi, lorsque les principes édictés sont forts en matière de lutte contre l'étalement urbain et de cohérence urbanisme / transports, c'est souvent dans un périmètre réduit qui fait courir le risque d'un report à la périphérie du SCOT de la périurbanisation. Le cas de l'agglomération de Montpellier en est l'illustration : si des principes d'aménagement innovants et prescriptifs quant à la promotion du développement durable et à la lutte contre l'étalement urbain sont bien adoptés, l'étroitesse du périmètre du schéma (31 communes dans une aire urbaine de 93) ne leur permet pas de réelle maîtrise de l'étalement urbain qui pourra se poursuivre au-delà des limites du SCOT. Inversement, lorsque le périmètre de planification adopté est pertinent, « *les véritables choix en matière d'aménagement sont très rarement effectués* » (Desjardins, Leroux, 2007, 13), ce que donnent à voir les schémas dijonnais et caennais où la pertinence des périmètres repose sur un projet consensuel et généraliste moins ambitieux. Tout se passe comme si « *la pertinence du périmètre [était] inversement proportionnelle à la consistance des règles édictées* » (Desjardins, in Boino, Desjardins (dir.), 2009, 75), l'élaboration des SCOT ne permettant que très rarement « *l'expression de réels projets d'aménagement puisque le consensus, clé du fonctionnement intercommunal, fait des projets intercommunaux la somme des projets communaux* » (Desjardins, 2007, 15).

Entre un périurbain exclu des périmètres de la planification stratégique, voire même placé sous une pression accrue du fait de schémas contraignants pour le cœur de l'agglomération, et un périurbain partie prenante d'une planification sans ambition et sans réelle politique périurbaine, l'aménagement périurbain se trouve-t-il dans une impasse ? Cela serait sans compter sur la capacité de résilience de cet espace qui, face à des principes de planification qui occultent la réalité périurbaine, a réussi à esquisser une troisième voie, selon des logiques qui ont déjoué les plans du législateur : celle des schémas de cohérence territoriale périurbains.

3.3. Des impensés de l'aménagement périurbain à l'émergence de SCOT périurbains

Malgré les intentions affichées dans le texte de loi et dans les schémas de cohérence territoriale effectivement élaborés, on ne peut en effet que constater l'ingéniosité périurbaine à se saisir de ce nouveau cadre institutionnel afin de préserver les intérêts des territoires périphériques. En effet, bien qu'ayant progressé dans le sens d'une intégration de l'espace périurbain au périmètre de la planification en tenant compte des solidarités dessinées par le biais notamment des déplacements quotidiens, la loi SRU a plaqué sur les périphéries urbaines un discours de disqualification, de lutte contre l'étalement urbain qui en oublie de regarder le périurbain comme il est et de s'intéresser aux questions qu'il pose. Ainsi, la planification issue de la loi SRU apparaît incomplète dans son traitement de la thématique des transports périurbains en n'intégrant pas de réflexion relative à l'automobile, muette sur l'aménagement de l'espace périurbain existant, et n'a pu que contribuer à

l'émergence d'initiatives périurbaines, seules à même de dépasser cette vision dogmatique de ce qu'est et doit être la ville.

3.3.1. La mobilité automobile, grande oubliée de la planification stratégique métropolitaine

Alors que le processus de périurbanisation est clairement lié, comme nous l'avons montré dans le chapitre I, à la démocratisation de l'automobile et à l'augmentation des vitesses de circulation, et que l'étalement urbain est tout autant décrié pour la consommation d'espace qu'il entraîne que pour les déplacements quotidiens automobiles qu'il engendre, l'absence de prise en considération et de préconisation relative à la voiture particulière surprend. La volonté de mieux articuler transports et urbanisme dans le développement et le renouvellement urbains semble donc devoir s'entendre dans un sens restrictif, celui des transports en commun, ce qui donne à penser que « *la périurbanisation est perçue comme la conséquence du pouvoir donné aux maires périurbains d'ouvrir des terrains à l'urbanisation beaucoup plus que comme l'effet de l'amélioration du réseau routier* » (Desjardins, Leroux, 2007, 14). A tel point que la mise en compatibilité du SCOT est engagée de droit à la suite d'une déclaration d'utilité publique pour la réalisation d'infrastructures, ce qui dédouane en quelque sorte les responsables de ces dernières de toute conformité de leurs projets avec les documents d'urbanisme.

Cette possibilité laissée par la loi est d'autant plus symptomatique de divergences éventuelles que la compétence « transports » est éclatée entre les différents échelons des collectivités territoriales puisque pour schématiser, le transport urbain est entre les mains de la ville-centre ou de l'intercommunalité centrale, le transport routier essentiellement entre celles du Conseil Général, le transport ferroviaire de proximité entre celles du Conseil Régional. Or chacun de ces acteurs, pour cette compétence en particulier mais aussi plus généralement pour toutes les compétences dont ils disposent, inscrit sa réflexion à une échelle qui lui est propre : la métropole, le département, en particulier dans sa dimension non métropolitaine, et enfin la région, pour qui les territoires ruraux fragilisés constituent le cœur de cible. On voit bien dès lors que la place et le discours sur les espaces périurbains et la politique de transport à y mener diffèrent sensiblement d'un acteur à l'autre : espace sous influence urbaine à relier à la ville-centre par des transports durables pour les intercommunalités centrales ; espace d'action primordial pour le Conseil Général qui, pour y affirmer son pouvoir contre la ville-centre, aura à cœur de l'équiper en infrastructures routières notamment transversales, de périphérie à périphérie ; espace d'action très secondaire pour le Conseil Régional pour qui la politique ferroviaire vise à relier les espaces régionaux périphériques à la métropole plus qu'à innover l'espace périurbain. La coordination de ces différents acteurs est donc loin d'être acquise, l'élaboration de leur politique respective se faisant dans des cadres et à des pas de temps différents.

Or, sans réflexion sur l'accessibilité routière du périurbain, il semble très difficile, même en mobilisant avec application les principes mis à disposition par la loi SRU, d'avoir une influence quelconque sur l'impact de la vitesse et de la réaffectation des gains de vitesse dans l'allongement de la distance parcourue. Pire, il semblerait que les politiques de réduction de la vitesse dans les centres ne soient

possibles que dans la mesure où existent justement des solutions de repli ou de compensation sur des axes de contournement et des axes moins radiaux. Cela explique que « *les mêmes documents souhaitent contraindre la mobilité automobile dans les centres-villes mais militent en même temps pour la réalisation de boulevards périphériques et autoroutes de contournement très coûteux* » (Desjardins, Leroux, op.cit., 14). La mobilité urbaine durable ne peut-elle s'obtenir qu'au prix d'une mobilité automobile périurbaine qu'on aurait alors beau jeu de stigmatiser ? Il semble en tout cas évident que réduire la vitesse dans les espaces périurbains sans proposer de solution de repli pour la mobilité qui s'y déroule n'est pas envisageable.

Plutôt que de jeter un opprobre total sur la voiture et de n'envisager le développement urbain que par le prisme de transports en commun difficilement concevables tant leur coût est élevé dans le périurbain, ne vaudrait-il pas mieux penser tous ces modes de transport comme partie intégrante d'un système dont il convient d'améliorer les synergies, les complémentarités, en s'attachant aux particularités des besoins et des pratiques propres à chaque sous-espace de la métropole ? De la même manière qu'on ne peut pas se contenter de lutter contre l'étalement urbain, on ne peut s'en tenir à lutter contre la voiture individuelle. Les pouvoirs publics semblent commencer à en prendre conscience comme le montre la consultation de recherche lancée par le PUCA sur le thème *La mobilité et le périurbain à l'impératif de la ville durable : ménager les territoires de vie des périurbains* qui fait de l'espace périurbain un enjeu pour la mobilité durable et entend trouver des réponses nouvelles à cette problématique. Mieux articuler l'automobilité aux moyens de transports alternatifs, innover en palliant les solutions de continuité qui grèvent le système actuel par des réponses adaptées à la configuration de cet espace et aux pratiques de ses habitants sont sans doute des pistes que les pouvoirs publics doivent creuser en travaillant en bonne intelligence. Ainsi, accompagner des pratiques, à l'instar du co-voiturage, spontanément développées par les ménages périurbains eux-mêmes afin de rationaliser leurs déplacements, offrir des réponses adaptées à l'espace périurbain, qui, du fait de son éparpillement, ne réclame pas tant du transport collectif rigide dans sa desserte que du transport à la demande aux itinéraires plus plastiques, sont quelques-uns des résultats qui ressortent des travaux de recherche menés dans le cadre de l'appel d'offre du PUCA, et sont présentés dans un bilan intermédiaire paru en 2010.

3.3.2. Lutter contre l'étalement urbain au détriment d'une volonté d'aménager et de structurer le périurbain existant : un principe réducteur

De la même manière que la loi SRU et les SCOT disjoignent transports collectifs et transports individuels au profit des premiers, ils se focalisent sur la lutte contre l'étalement urbain sans se donner les moyens d'une réelle réflexion sur la manière de réaménager l'espace périurbain tel qu'il s'est développé, hors de tout cadre planificateur, afin de le rendre durable. Certes le développement des périphéries urbaines, sous l'effet cumulé d'une demande sociale forte, de mesures incitatives, publiques et privées, tant en matière de logement que de mobilité, et d'outils de régulation insuffisants a alimenté une ville émietée et automobile éminemment critiquable au regard des critères du développement durable (Cf. chapitre I). Pour autant, est-il légitime de situer l'horizon de la ville

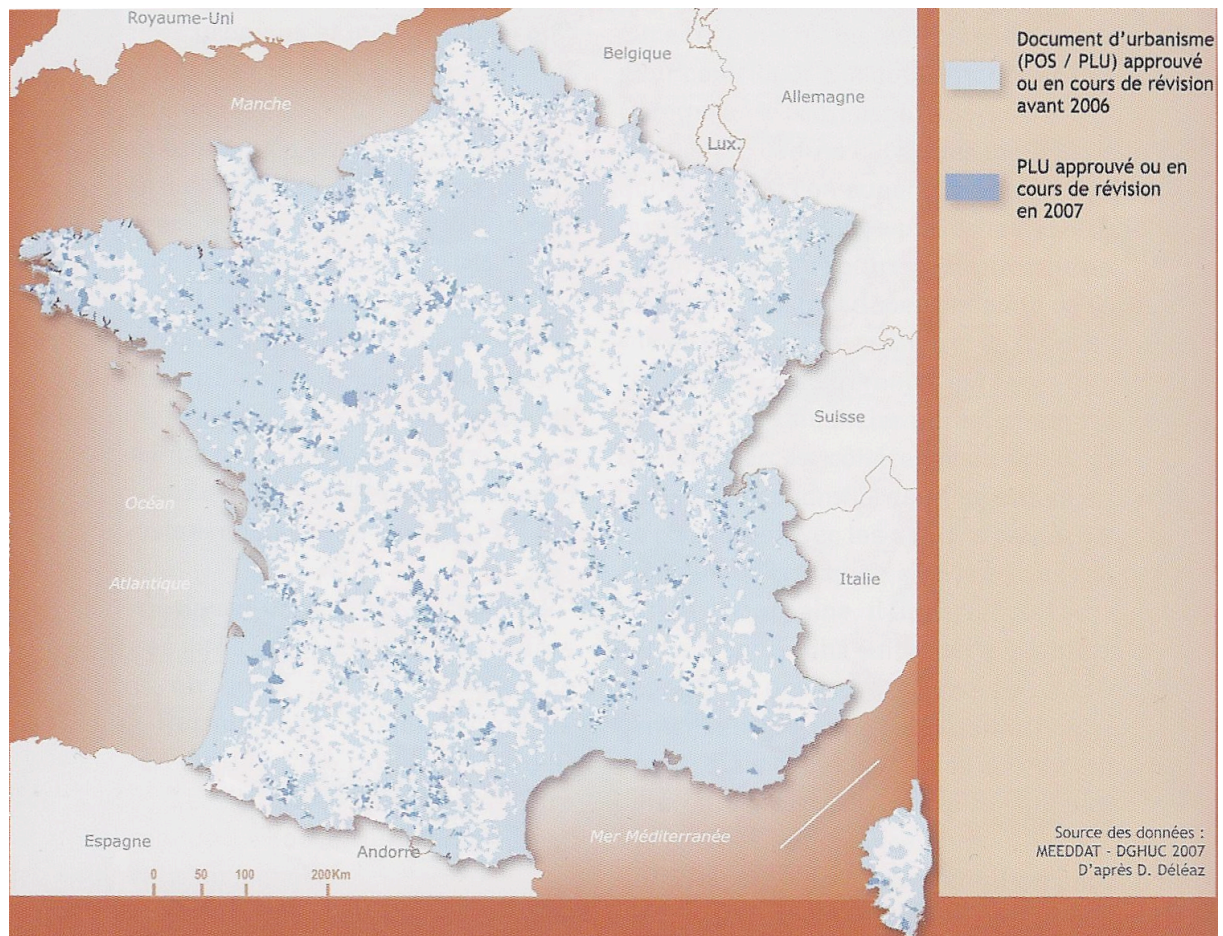
durable dans une ville dense, compacte, recentrée sur le cœur de l'agglomération et qui renierait son passé périurbain ? Les communes périurbaines ne peuvent-elles pas elles aussi revendiquer un droit à la ville ? La difficile mise en application de la limitation du développement des communes périurbaines semble plaider en ce sens.

On a vu en effet que la mise sous contrôle des communes périurbaines constituait un outil phare de la loi SRU dont le pendant était le renouvellement urbain : d'un côté il s'agit de contenir la ville diffuse, de l'autre d'agir sur la ville agglomérée. Or les moyens mis en œuvre pour freiner l'étalement urbain par le biais d'une modération des ouvertures à l'urbanisation dans les communes périurbaines semblent pour le moins insuffisants, voire inadaptés (Desjardins, Leroux, 2007) : plusieurs observations viennent nuancer les effets que l'on peut attendre d'une telle politique. En effet, il apparaît impossible pour une commune de renoncer à tout développement, puisque cela serait pour elle gage d'asphyxie. Ainsi, même si le SCOT limite l'urbanisation des communes incluses dans son périmètre, il laisse néanmoins aux élus une marge de manœuvre bien réelle renforcée par l'élaboration consensuelle du projet d'aménagement et de développement durable puis du document d'orientations générales : les communes ayant souvent du mal à se mettre d'accord sur des principes de polarisation du développement ont plutôt tendance à adopter un objectif commun de densification qui dilue les ambitions initiales. Mais ne peut-on y voir la parade trouvée par ces communes périurbaines pour contourner un principe trop dogmatique qui ne tient pas compte de la réalité des situations locales ?

En effet, la question du développement communal est tout d'abord indéfectiblement liée à celle des finances locales. On sait les investissements, communaux ou intercommunaux, en réseaux et équipements techniques de tous ordres (de la desserte routière à la station d'épuration), en équipements (au premier rang desquels l'école) et en services (collecte des ordures ménagères par exemple) que réclame la croissance d'une commune. Or, de tels investissements pèsent durablement sur le budget d'une commune qui après leur réalisation doit en assurer l'entretien et en rémunérer le personnel. Ces dépenses ne sont donc consenties qu'avec l'assurance d'un retour sur investissement que garantit le développement démographique, gage de rentrées fiscales et d'une utilisation optimale des équipements (maintien des effectifs scolaires, rentabilisation de la desserte en réseaux d'une portion du territoire...). Sans réflexion parallèle sur la solidarité territoriale à inventer pour pallier le déséquilibre budgétaire créé par l'arrêt du développement, ne pas tenir compte de ce calcul et de cette temporalité longue revient à hypothéquer durablement l'avenir d'une commune. Sans compter que cette focalisation sur la limitation du développement périurbain et le renouvellement urbain de la ville dense agglomérée se fait également au détriment de la prise en compte des besoins et des attentes des populations qui y ont élu domicile, et qui attendent de leurs élus qu'ils aménagent leur cadre de vie.

Les élus périurbains eux-mêmes sont en demande d'un outil susceptible de les aider à mieux gérer et aménager leur territoire comme l'a montré le rapport Larcher en mettant en évidence l'intérêt porté dans les espaces périurbains à la procédure des PNR. En ce sens, le lien mis en évidence par E. Roux et M. Vanier entre périurbanisation et progression de la couverture en plans locaux d'urbanisme, document de planification communal remplaçant, depuis la loi SRU, les plans d'occupation des sols, atteste des espoirs placés par les élus périurbains dans ces outils à même de les aider à mieux maîtriser leur développement.

Carte 13 : Périurbanisation et plans locaux d'urbanisme en 2007



Source : Roux, Vanier, 2008

A l'échelle supracommunale toutefois, en ne privilégiant que la lutte contre l'étalement urbain, la loi SRU symbolise une forme d'incompréhension de l'Etat vis-à-vis des attentes des acteurs locaux que la loi relative au développement des territoires ruraux (2005) n'est pas venue dissiper en concevant une politique de protection et de mise en valeur des espaces naturels et agricoles périurbains (dite PAEN) qui, en plus des lourdeurs administratives précédemment mentionnées, concoure finalement au même but que la lutte contre l'étalement urbain et n'offre qu'une vision parcellaire de l'aménagement, ou du non-aménagement, de ces espaces. Elle a malgré tout eu la « *vertu de permettre d'engager une discussion sur le développement futur de la commune et de plaider pour un développement en continuité de l'existant* » (Desjardins, Leroux, 2007, 14).

Opposés à une règle limitant excessivement leur développement mais imprégnés de l'esprit de la loi SRU qui les a familiarisés avec les notions de projet urbain, de continuité de l'urbanisation et de remplissage des dents creuses, les élus périurbains ont toutes les cartes en main pour proposer une autre planification, plus spécifiquement périurbaine.

3.3.3. La solution des SCOT périurbains

Ainsi, de la même façon que l'on a assisté à une institutionnalisation du périurbain sur le plan de la coopération intercommunale, de nombreuses communes périurbaines se sont associées pour mettre en place des schémas de cohérence territoriale défendant leurs intérêts périurbains face à une agglomération centrale dont elles craignent l'hégémonie.

- *Entre enjeux philosophiques et enjeux institutionnels, la naissance de SCOT périurbains*

La non inscription de nombre de couronnes périurbaines dans le périmètre d'un SCOT métropolitain repose pour une grande part sur des divergences de projet quant à l'avenir des territoires. Vu du centre de l'agglomération (et de l'Etat), le schéma de cohérence territoriale est un outil qui permet de recentrer la ville sur elle-même, en favorisant la densification des zones déjà bâties, en conditionnant le développement à la desserte en transports en commun et en préservant des espaces naturels entre ces zones. Pour les communes périphériques, une telle vision symbolise, pour la plupart d'entre elles, un coup d'arrêt à leur croissance, mettant en péril les investissements déjà consentis en services et équipements, pour les quelques « élues » situées sur un axe stratégique pour les transports collectifs, une densification importante probablement supérieure à l'effort que ces communes seraient prêtes à consentir.

En ne prenant pas part à ces réflexions construites à partir de la ville-centre mais en définissant un projet strictement périurbain, les communes périphériques se mettent à l'abri de ce genre de déconvenues et peuvent défendre leurs intérêts. Selon E. Charmes, cela « *renforce l'hypothèse selon laquelle le périurbain ne serait pas un sous-produit de l'urbain, appelé à devenir de l'urbain* » (2011, 169) dans la mesure où ces SCOT périurbains affichent bien souvent un objectif fort de protection des espaces verts qui les préservent notamment de l'intégration statistique dans la catégorie du pôle urbain. Loin des attentes de l'Etat en matière de densification, les procédures de planification périurbaines seraient alors les garantes de la pérennité du développement périurbain. En effet, tout en souhaitant se prémunir d'une urbanisation démesurée non respectueuse de l'environnement, ces SCOT périurbains, qui prolongent souvent les projets élaborés dans le cadre de Pays, entendent bien développer un projet de territoire qui garantissent leur existence démographique et économique sinon contre la ville-centre, du moins à côté d'elle et en lien avec elle, et échapper ainsi à la règle de constructibilité limitée précédemment décrite. C'est ainsi que le Pays du Libournais par exemple, en périphérie bordelaise, s'est lancé dans l'élaboration d'un SCOT « *pour s'émanciper des contraintes d'ordre juridique* » ou que le SCOT Nord Isère constitué entre Lyon, Chambéry et Grenoble entent « *s'appuyer sur la croissance démographique comme moteur d'un grand projet* ». Pour autant, l'appropriation de cette démarche prospective constitue une occasion pour penser un projet global qui viendrait réinterroger le débat sur les enjeux de densité et de compacité en pensant ces notions au regard des spécificités de ces espaces périphériques qui, s'ils souhaitent effectivement se redéfinir, ce

dont atteste la promotion dans ces schémas de polarités renforcées à même de structurer le territoire, ne se projette pas pour autant dans un SCOT métropolitain qui briderait ses ambitions.

Ces divergences quant à la philosophie du projet se superposent en effet souvent à des considérations de politiques locales à trois échelles.

On ne peut en effet faire l'économie, dans l'analyse de la fragmentation des SCOT, du substrat et de l'histoire de l'intercommunalité propre à chaque agglomération. Ainsi, la défiance vis-à-vis du leadership de l'intercommunalité centrale a fortement joué pour expliquer qu'un SCOT central « tienne » dans un seul EPCI, à l'image du SCOT de Montpellier qui épouse les contours de la communauté d'agglomération. Ces tensions et réticences face au leadership de la ville-centre jouent néanmoins bien plus, comme nous l'avons vu précédemment, dans la définition des EPCI que dans celle des SCOT.

Même si les recompositions intercommunales liées à la mise en œuvre de la loi Chevènement constituent la toile de fond de l'élaboration des SCOT, l'opposition entre ville préfecture et Conseil Général explique bien plus largement les arbitrages qui se sont joués. En effet, « *tout se passe comme si les départements étaient devenus les porte-voix et les défenseurs des intérêts périurbains* » (Charmes, 2011, 172), dans la mesure où, dans les départements les plus urbanisés, les élus ont transformé la représentation des intérêts du monde rural en représentation des intérêts du monde périurbain. Si cette opposition a pu dans certains cas rester relativement feutrée et être résolue par un accord politique¹⁰⁵, dans les départements de forte opposition entre ville préfecture et département, à l'image de l'Hérault ou de la Haute-Garonne, cette représentation des intérêts périurbains s'est faite dans le sens d'une défection vis-à-vis du SCOT de l'agglomération centrale, qui confirme la capacité d'adaptation des échelons anciens à la nouvelle donne territoriale, comme nous l'avons déjà montré dans le cas des intercommunalités.

Enfin, dans la lignée de l'analyse que nous avons menée à propos des Pays, l'existence de Pays périurbains encerclant une métropole a également pu jouer dans le sens de l'affirmation d'un SCOT périurbain qui se superpose au Pays et en prend en quelque sorte la suite en offrant à son projet territorial un cadre réglementaire plus formel. D'après l'Association de promotion et de fédération des Pays, en 2010, un peu plus de 60% des Pays sont ainsi concernés par un SCOT et près d'un quart voient leur périmètre correspondre avec celui d'un SCOT et portent eux-même le SCOT.

Le résultat de ces oppositions de principe et de ces jeux institutionnels est celui d'une fragmentation des SCOT au sein d'une même aire urbaine qui, ajoutée à l'absence de SCOT dans les petites agglomérations et au sous dimensionnement des SCOT dans d'autres, accouche d'une géographie de la planification pour le moins tourmentée. Les aires urbaines lyonnaise, marseillaise, toulousaine, montpelliéraine sont quelques-unes des métropoles symptomatiques de cette fragmentation qui s'appuie parfois sur des agglomérations secondaires autour desquelles bâtir le SCOT périphérique (Aubagne en périphérie marseillaise par exemple), mais maille le plus souvent de SCOT des espaces périurbains faiblement polarisés (cas de la plupart des SCOT périphériques montpelliérains,

¹⁰⁵ Comme dans le cas du Calvados où le périmètre relativement pertinent du SCOT de Caen repose sur un accord politique qui voit le maire de la ville-centre présider le Syndicat mixte du SCOT mais qui garantit aux élus du périurbain, dont certains sont conseillers généraux, un droit de vote surévalué par rapport à leur poids démographique (Desjardins, 2009).

toulousains et lyonnais). En tout état de cause, *« force est de constater que les SCOT en projet ne permettent pas de répondre à l'exigence de cohérence : de façon générale, les périmètres sont petits et l'échelle métropolitaine est insuffisamment prise en compte »* (IAU Ile de France, 2010, 3).

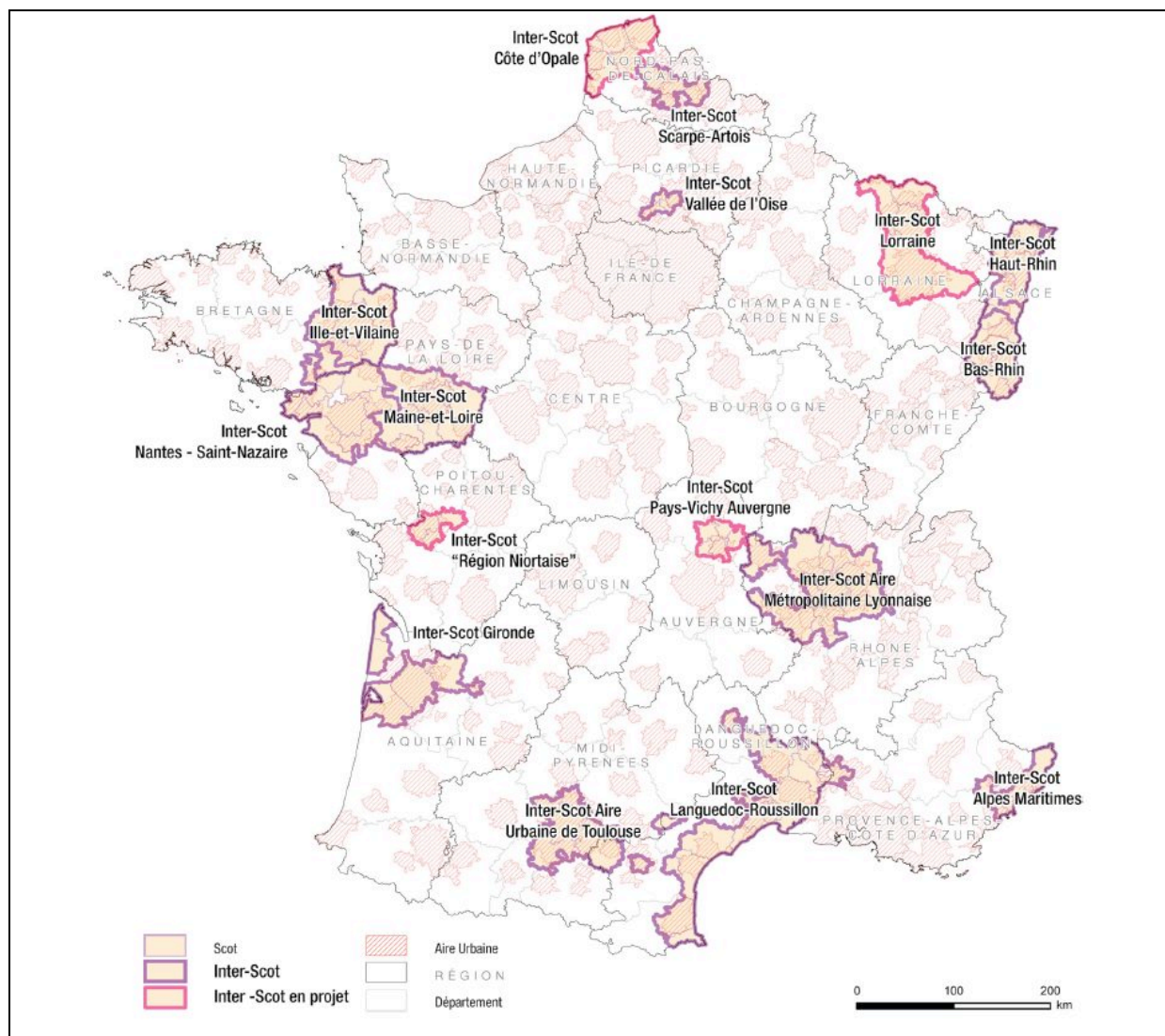
- *Des SCOT périurbains aux structures Inter-SCOT : l'émergence d'une nouvelle scène métropolitaine ?*

Malgré tout, si cette multiplication de SCOT périphériques encerclant un SCOT central montre la capacité d'adaptation voire de détournement des territoires vis-à-vis d'un cadre réglementaire trop strict malgré l'assouplissement apporté par la loi urbanisme et habitat, elle ne traduit en rien une négation des solidarités qui existent entre les territoires urbains et périurbains. Au contraire, qu'elle repose sur l'affirmation de projets territoriaux spécifiquement périurbains qui ont vocation dès le départ à s'articuler avec un SCOT central ou qu'elle précède la prise de conscience d'une nécessaire concertation, cette fragmentation *« appelle, pour ce qui est du périurbain, un effort supplémentaire de gouvernance entre SCOT »* (Roux, Vanier, 2008, 75). La coordination apparaît en effet indispensable aux acteurs de la planification locale, à commencer par les représentants du « centre » dans sa double acception étatique (Préfets) et métropolitaine (présidents des SCOT centraux, agences d'urbanisme).

Quoique basées sur la bonne volonté des élus locaux et juridiquement non encadrées, les démarches Inter-SCOT se sont progressivement multipliées dans la lignée des démarches précurseurs des agglomérations lyonnaises et toulousaines engagées dès 2001. En 2009, elles étaient au nombre de seize (Cf. Carte 14), à des stades d'avancement différents (IAU Ile-de-France, 2010) : si les InterSCOT lyonnais et toulousain disposaient respectivement d'un projet déjà validé ou prêt à valider, quatre démarches n'étaient qu'en projet, trois démarraient à peine, six avaient lancé des études mutualisées tandis que la dernière semblait interrompue. Cela représentait une centaine de SCOT coordonnés, soit environ un quart des SCOT existants, faisant dialoguer SCOT central et SCOT périphériques de la plupart des grandes agglomérations¹⁰⁶, le plus souvent de manière informelle et selon des modalités de fonctionnement propres à chaque agglomération, afin de s'assurer d'un minimum de cohérence entre chaque projet.

¹⁰⁶ A l'exception notable de la région marseillaise, où les SCOT sont pourtant nombreux, et de l'Ile de France, où les SCOT sont encore peu nombreux.

Carte 14 : Les démarches Inter-SCOT en cours et en projet en France en 2009



Source : IAU Ile-de-France, 2010

Bien que très différenciées au regard de la population concernée et de sa répartition entre les SCOT, du nombre de SCOT et d'EPCI inclus, de l'implication plus ou moins forte de l'Etat, des Régions et des Départements, ces démarches InterSCOT se multiplient et semblent attester « *qu'il existe un besoin de coordination de SCOT qui ne se dément pas, quelle qu'en soit la forme prise* » (IAU Ile-de-France, 2010, 20).

Malgré tout, comme l'a bien identifié la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme dans la réflexion qu'elle a menée sur *Les prémices de l'InterSCOT* en 2005, ces démarches peuvent afficher différents niveaux d'ambition :

- « *Au minimum, éviter les incompatibilités, les contradictions et leurs possibles effets d'annulation des politiques engagées [...].*

- *De préférence, fabriquer de la complémentarité entre les projets et les orientations ; créer une continuité entre les politiques menées dans chaque SCOT ; lisser les effets de coupure engendrés par les limites des périmètres de SCOT ; reconnaître le fonctionnement propre de certaines entités situées à cheval sur plusieurs SCOT et considérer les « espaces intermédiaires » comme des espaces multipolarisés et non pas comme des espaces périphériques.*
- *Au mieux, établir des coopérations pérennes ; assurer une cohésion des territoires locaux autour de projets régionaux, nationaux et internationaux ; faire émerger des politiques de niveau métropolitain, anticiper et préparer l'avènement d'une véritable unicité de la planification à l'échelle des « grands territoires ». »*

Etant donné la jeunesse de la plupart de ces InterSCOT et la diversité de leurs configurations tant géographiques qu'actuelles, il serait vain de vouloir tirer un bilan global de ces démarches, d'autant qu'« *étant le plus souvent palliatives, il est essentiel de ne pas attribuer à l'Inter-Scot les dysfonctionnements ou insuffisances des SCOT* » (op.cit., 3). Néanmoins, à la lecture de l'état des lieux des démarches existantes réalisé par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Ile-de-France en 2010, il semble bien qu'à des degrés variés en fonction de l'avancement de la démarche, des attentes des élus et des contextes locaux, un discours territorial à même de créer un sentiment d'appartenance métropolitain se fait jour. Si cela passe encore le plus souvent par une réflexion *a minima*, sur les impacts d'un grand projet (InterSCOT Région Niortaise) ou les enjeux communs à l'ensemble du territoire (InterSCOT du Bas-Rhin), certaines démarches vont plus loin en faisant de la prise en compte d'une échelle de réflexion élargie un objectif, comme c'est le cas dans l'InterSCOT des Alpes Maritimes, voire même un point de départ dans le cas des deux démarches les plus anciennes et les plus intégrées, celles des métropoles lyonnaise et toulousaine. Cette capacité à prendre en compte les dynamiques métropolitaines et à réfléchir à l'échelle du grand territoire constitue un point d'appui essentiel pour la réussite d'une démarche InterSCOT qui permet par ailleurs de mener une réflexion portant spécifiquement sur les marges des SCOT, rendues invisibles par le découpage des SCOT mais espaces essentiels pour assurer la cohérence entre SCOT¹⁰⁷. L'InterSCOT peut ainsi constituer ce lieu de réconciliation entre SCOT central et SCOT périphérique(s) en intégrant les espaces périurbains et ruraux au discours métropolitain et en faisant de leur articulation au SCOT central un enjeu essentiel. Il contribue à faire émerger petit à petit un projet d'échelle métropolitaine : les échanges techniques et politiques entre SCOT permettent d'abord de mieux connaître les dynamiques territoriales de chaque SCOT, ce qui servira de point d'appui à la construction d'une nouvelle échelle de réflexion pouvant elle-même déboucher sur l'élaboration d'un discours métropolitain et une volonté de planification en commun.

¹⁰⁷ L'InterSCOT des Alpes-Maritimes notamment est sensible à ce traitement des bordures des SCOT.

Tableau 8 : L'émergence progressive d'une scène de réflexion métropolitaine

Impact d'un grand projet	InterSCOT « Région Niortaise »	« Dans le cas de la Région Niortaise, le projet principal, qui est notamment à l'origine des réflexions inter-Scot, est Niort Terminal, plate-forme multi-modale et multi-sites, ayant pour objectif de faire de Niort un port-sec de la Rochelle » (IAU IDF, 2010, 49)
Enjeux communs	InterSCOT du Bas-Rhin	« Faciliter l'appréhension des problématiques qui dépassent l'échelle d'un seul SCOT et les points de divergences potentiels » (présentation lors d'une journée d'échanges sur les Inter-SCOT)
Echelle de réflexion élargie	InterSCOT des Alpes Maritimes	« La démarche d'Inter-SCOT trouve une légitimité dans des dynamiques de réflexions et d'actions préexistantes à une échelle globale » (Charte de l'InterSCOT).
Discours métropolitain	InterSCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise	« À travers la démarche de l'inter-Scot, les collectivités ont souhaité reconnaître l'espace de l'aire métropolitaine lyonnaise comme un « bien commun », qui repose à la fois sur un sentiment d'appartenance partagé et le respect des identités territoriales » (Chapitre commun, 2006).

Source : IAU IDF, 2010 et Documents InterSCOT

L'émergence d'une telle scène métropolitaine ne serait néanmoins pas totale si elle ne faisait pas par ailleurs l'objet d'un portage politique qui lui permette de dépasser le cadre de la coopération technique. En faisant dialoguer des acteurs nombreux qui, s'ils arrivent à dépasser les antagonismes qui les opposent habituellement (techniciens vs politiques, SCOT central vs SCOT périphériques, Agglomération vs Conseil Général...) et à trouver leur place dans le dispositif, peuvent tous apporter leur pierre à l'édifice métropolitain, l'InterSCOT pourrait devenir une nouvelle échelle de la gouvernance métropolitaine dans laquelle les espaces périurbains auraient enfin voix au chapitre. C'est sans doute sur ce volet que les démarches sont encore les plus hésitantes puisque « *l'Inter-SCOT est mis en place justement parce que les élus locaux n'ont pas souhaité faire ensemble un SCOT unique, notamment par crainte du leadership de l'agglomération centrale* » (IAU Ile-de-France, op.cit., 99). Or, la loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, adoptée en juillet 2010 ne semble pas changer fondamentalement la donne malgré des innovations à même de mieux intégrer les espaces périurbains à la planification métropolitaine.

3.3.4. La fenêtre ouverte sur les espaces périurbains par la loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2

Alors que la loi urbanisme et habitat a assoupli quelques-unes des règles fondatrices des SCOT, ouvrant une brèche dont laquelle les acteurs locaux se sont engouffrés, la loi Grenelle 2 vient au contraire les renforcer en tant qu'outil de planification du territoire et de lutte contre l'étalement urbain. Pourtant, au-delà de ce leitmotiv, et alors que les travaux prospectifs conduits à la demande de la DIACT ont bousculé des schémas de pensée et d'action publiques datés, point sur lequel nous reviendrons dans le chapitre suivant, quelques innovations semblent ouvrir la voie à un meilleur traitement de la question périurbaine.

- *Des documents d'urbanisme « verdis » et renforcés pour lutter contre l'étalement urbain*

Bien que les SCOT n'aient pas encore répondu à toutes les attentes placées en eux, en termes de périmètre comme en termes de projets, la loi Grenelle 2 entend renforcer leur rôle, et plus généralement celui du code de l'urbanisme, en tant qu'outil du développement et de l'aménagement durable des territoires. L'ambition affichée reste dès lors la même : alors que la stigmatisation de la périurbanisation était en partie à l'origine de la constitution de SCOT périphériques refusant d'être réduit au rôle de poumon vert d'une agglomération concentrant les hommes, les activités et les richesses, la loi Grenelle 2 continue d'ériger la lutte contre l'étalement urbain comme une priorité de l'action nationale en militant en outre pour un verdissement des outils de planification. A cette fin, outre l'ajout d'objectifs en termes d'émissions de gaz à effet de serre, de production d'énergie renouvelable ou encore de protection de la biodiversité, les SCOT voient, pour ce qui nous intéresse plus particulièrement, leurs objectifs en termes d'utilisation économe des espaces naturels, de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, de diminution des obligations de déplacement et de développement des transports collectifs (article 14 de la loi, article L 121-1 du Code de l'Urbanisme) renforcés par rapport à leur énoncé antérieur.

Ce renforcement de la lutte contre l'étalement urbain se traduit dès lors, sur le plan du contenu, par un enrichissement des trois composantes du SCOT.

Le rapport de présentation, qui exposait le diagnostic et expliquait les choix retenus pour l'élaboration des PADD et des DOG, s'enrichit d'un élément majeur : une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma, afin de justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation ensuite fixés dans le nouveau document d'orientation et d'objectifs.

Le projet d'aménagement et de développement durable voit également son champ d'action s'élargir puisqu'en plus des objectifs des politiques publiques d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, il fixe désormais ceux relatifs à l'implantation commerciale, à la protection et à la mise

en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, à la préservation des ressources naturelles, à la lutte contre l'étalement urbain, à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques.

Mais l'évolution la plus notable concerne le document d'orientations générales qui fait place à un documents d'orientations et d'objectifs plus prescriptif puisqu'il prévoit notamment « *l'obligation d'arrêter des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace, la possibilité de déterminer des secteurs dans lesquels l'urbanisation est conditionnée à la desserte par les transports collectifs ou de définir des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction* » (Fiche décryptage Grenelle, bâtiments et urbanisme, CERTU, 2011).

La réduction de la consommation d'espaces, la densité et le respect des performances énergétiques et environnementales conditionnant l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones deviennent ainsi les maîtres mots incontournables de tout schéma de cohérence territoriale tandis que les délais de l'analyse des résultats de son application, élargie à la maîtrise de la consommation de l'espace et de l'implantation commerciale, aux transports et aux déplacements, sont raccourcis de dix à six ans.

Au-delà de cette révision du contenu du document, c'est à la généralisation des SCOT à horizon 2017 qu'en appelle la loi Grenelle 2, en écho à l'injonction à l'achèvement de la carte intercommunale, mais avec un délai supplémentaire eu égard d'une part à la jeunesse de ce nouvel outil de planification¹⁰⁸, d'autre part à une logique sous-jacente d'emboîtement de systèmes territoriaux qui fait des schémas de cohérence territoriale la synthèse des ECPI la composant. C'est par le biais d'une extension progressive de la règle des 15 kilomètres que la loi prévoit d'atteindre cet objectif puisqu'il s'agit de faire en sorte, par étapes successives, qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, aucune commune non couverte par un SCOT approuvé ne puisse, sauf dérogation, ouvrir à l'urbanisation une zone naturelle ou une zone AU délimitée après le 1^{er} juillet 2002. Cette règle s'appliquera donc d'abord, jusqu'au 31 décembre 2012, aux communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ; à compter du 1^{er} janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2016, elle concernera les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer ou à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15 000 habitants et à compter du 1^{er} janvier 2017, l'ensemble des communes y seront soumises.

Renforcement du poids des documents d'urbanisme en général, des SCOT en particulier, et achèvement de la couverture du territoire par ces documents sont donc conçus comme les leviers pour organiser le développement des territoires à la bonne échelle, avec des documents de planification déclinés en fonction des spécificités locales. Sur fond de persistance du discours stigmatisant contre l'étalement urbain qui vise en priorité les espaces périurbains, même si l'on a vu avec E. Roux et M. Vanier (2008) que cet étalement était de moins en moins circonscrit au pourtour des villes, la loi

¹⁰⁸ Bien que révisés dans un même élan législatif entre 1999 et 2000, les outils de la coopération intercommunale avaient auparavant rencontré plus de succès que ceux de la planification, ce qui a rendu l'acculturation à ce dernier exercice plus longue.

parvient-elle, à l'inverse de ses prédécesseurs, à faire une place à ces espaces et à leurs spécificités locales ?

- *Des innovations à destination des espaces périurbains*

Sans apporter de réponse à la question de l'aménagement de l'existant dans les espaces périurbains, la loi Grenelle 2 n'en constitue pas moins une étape dans la résolution de certaines des contradictions que l'on a pointées précédemment, à savoir la cécité sur la place de l'automobile dans le périurbain et les conflits d'échelles et d'acteurs. Alors que l'absence de prise en considération et de préconisation relative à l'automobilité, pourtant consubstantielle aux espaces périurbains, hypothéquait les objectifs de maîtrise d'un étalement urbain contre lequel la promotion d'une cohérence urbanisme / transport finalement réduite à sa composante transport collectif constituait une réponse inadaptée, la loi Grenelle 2, dans ses articles 17, 19, 51 et 63, prend acte pour la première fois des spécificités périurbaines, d'une part en intégrant le transport automobile et en réfléchissant en termes d'intermodalité, d'autre part en favorisant la coordination des acteurs et l'articulation entre politiques publiques dont on a vu que l'éclatement contribuait à la mise en œuvre de politiques sinon contradictoires du moins incompatibles.

Ainsi, l'ambition de développer de transports collectifs urbains *et périurbains*¹⁰⁹ ne se cantonne plus aux traditionnels transports en commun mais s'ouvre à des concepts nouveaux tels que celui de l'auto-partage, système de mise à la disposition des membres du service d'une flotte de véhicules. Dans cette même logique d'intégration de la logique automobile et de réflexion relative à l'amélioration de ses performances environnementales autrement que par son illusoire suppression, la loi prévoit d'encourager le développement des véhicules décarbonés par le soutien à des projets de recherche sur ce thème et de moderniser les péages autoroutiers afin de fluidifier le trafic par le développement de péage sans arrêt à même de faciliter notamment l'entrée sur les périphériques urbains. On voit donc bien comment cette loi franchit un cap nouveau en n'excluant plus l'automobile d'un aménagement urbain qu'on ne peut faire évoluer qu'en tenant compte de la place encore occupée par la voiture dans la société urbaine et a fortiori périurbaine.

Ces dispositions relatives à l'automobile ne s'entendent évidemment que dans l'articulation avec les autres modes de transport et en ce sens, les préconisations vont dans le sens d'une amélioration de l'intermodalité qui passe notamment par la « *clarification des compétences des collectivités locales pour améliorer la planification et la gestion de tous les modes de transport* » (plaquette de présentation de la loi Grenelle 2). Pour pallier aux contradictions potentielles de politiques de déplacement dédiées à un mode spécifique en fonction des intérêts de l'acteur qui les porte (politique ferroviaire pour le Conseil Régional, routière pour le Département, TCSP pour les agglomérations), la loi favorise l'articulation des compétences en donnant notamment la possibilité aux communautés urbaines et d'agglomération de conventionner avec le Département pour l'exercice de sa compétence voirie. La coordination des services de transports est quant à elle prévue pour les cas où plusieurs

¹⁰⁹ Souligné par nos soins.

périmètres de transport coexistent dans une agglomération de plus de 100 000 habitants (article 63-2) tandis que l'article 17 autorise les Syndicats Mixtes en charge de l'élaboration d'un SCOT, si deux de leurs membres sont autorités organisatrices de transports urbains (AOTU), à coordonner les services de ces AOTU ou à les organiser à leur place, à mettre en place une tarification coordonnée ou unique, à réaliser et gérer des infrastructures de transport. Une telle facilitation, pour les acteurs comme pour les usagers, de l'intermodalité, et donc du recours au transport collectif, justifie alors la volonté d'expérimenter les péages urbains qui n'est pas contradictoire avec les mesures automobiles précédemment énoncées, puisque la facilitation de l'accessibilité routière en amont de l'agglomération doit s'articuler avec un changement modal à destination des modes doux ou collectifs au sein même de l'agglomération.

Si ces inflexions favorables à une meilleure articulation des espaces centraux et périurbains, en termes de système de transport comme en termes de cohérence des politiques publiques et de coordination des acteurs, constituent une amélioration notable dans un système politico-administratif jusqu'alors complexe, on ne peut que constater l'inaboutissement d'une loi qui ne prend pas acte de la constitution en nombre de SCOT périurbains dont l'articulation protéiforme avec le centre de l'agglomération appelait sans doute aussi, sinon une clarification, du moins une reconnaissance officielle, ce qui conduit S. Cordobes, R. Lajarge et M. Vanier à s'interroger une nouvelles fois sur l'efficacité de ces mesures, dans leur contribution au numéro 2 de la revue *Territoires 2040* consacré à la prospective périurbaine : « certes, la « lutte contre l'étalement urbain » (loi Grenelle I, art. 7) est bien à l'origine d'une réécriture significative du Code de l'urbanisme, grandement revisité à l'aune des objectifs du développement durable. Nul doute que la territorialisation du Grenelle, qui touche à tous les domaines de la question périurbaine (urbanisme, transport, gestion de l'environnement et de l'espace agricole, gestion des cycles de ressources, gestion du patrimoine bâti, etc.) aura des effets profonds sur ce qu'on conviendra encore d'appeler « périurbanisation ». Mais les mesures phare que sont la généralisation des SCoT d'ici 2017, ou l'affichage du principe de 1 500 kilomètres de nouvelles lignes de TCU (transports en commun urbains) dont l'État annonce qu'il financera jusqu'à 15 %, seront-elles suffisantes pour changer la donne ? » (op.cit., 1).

La territorialisation surprise du périurbain

Modelé par une forme d'urbanisation à la fois plébiscitée par une frange importante de la population et plus subie pour les « captifs » qui n'y accèdent que sous contrainte et les populations locales bousculées par les transformations induites, l'espace du desserrement résidentiel devrait constituer un terrain d'action privilégié pour des politiques publiques moins sectorielles et plus territoriales, tant les implications d'un tel mode de croissance sont fortes puisqu'il contribue à changer l'échelle de fonctionnement des agglomérations sur le plan des emplois, des mobilités, des commerces ou encore des services. Pourtant, ce n'est que péniblement que ces espaces périphériques arrivent à trouver leur place dans des politiques peu lisibles, comme si l'Etat avait laissé le périurbain, né avec la décentralisation, à la bonne gestion des collectivités territoriales.

Certes, l'Etat s'est rapidement intéressé à la périurbanisation, a multiplié depuis l'origine les missions et consultations de recherche et a fait du périurbain un enjeu de l'aménagement du territoire. Pourtant, tout en affinant sa connaissance du phénomène, de ses manifestations et de ses conséquences (paysagères, agricoles, économiques, sociales...), tout en analysant les problèmes qui en découlent et tout en proposant des voies notamment réglementaires pour résoudre ces difficultés, il est resté désarmé ou du moins peu armé pour faire du périurbain un espace de la planification urbaine. Périmètres étiqués, principes inadaptés ou insuffisants, grille de lecture incomplète sont autant d'obstacles qui naissent d'un discours originel biaisé centré sur la lutte contre l'étalement urbain au détriment de son aménagement.

En mal de planification, l'espace périurbain l'est tout autant de territoires de projets conçus pour répondre à ses spécificités. En référence au nouveau zonage en aires urbaines, la loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de l'armature intercommunale du pays pense une intercommunalité duale qui conçoit le périurbain comme partie prenante de l'urbain, l'espace rural ayant à disposition, en fonction de ses caractéristiques, d'autres cadres territoriaux tels que les Pays, les programmes LEADER ou les PNR. Répartition au combien théorique à en juger par la géographie tourmentée de ce « *mécano territorial* » dans lequel les espaces périurbains ont réussi à se faire une place.

Entre ville et campagne, jouant, au gré des opportunités et des besoins, de tous les cadres territoriaux à leur disposition et de tous les rapports de force politiques, les territoires périurbains se structurent. Défendant une identité et un projet spécifiques, ils déjouent les plans du législateur, peut-être pour mieux les intégrer. En effet, avec tous les détours que l'on a pu évoquer dans ce chapitre, il semble bien que l'on assiste *in fine*, par un jeu de recompositions des territoires de base que sont les EPCI et les territoires de projets (Pays et PNR), à l'émergence d'une nouvelle échelle politique proche de l'aire urbaine dont les (rares) SCOT métropolitains et les (croissantes) structures Inter-SCOT seraient les témoins.

Par ailleurs, « la lecture attentive de la « loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement » (loi du 3 août 2009) et de la « loi portant engagement national pour l'environnement » (loi du 12 juillet 2010), laisse supposer que, faute de clore définitivement le sujet, elle justifie l'intérêt d'une exploration prospective de la périurbanisation. » (Cordobes et al., op.cit., 1), qui guidera notre analyse dans le prochain chapitre.

Chapitre III

Les futurs périurbains au prisme du cas toulousain

Après nous être intéressée dans un premier temps à la périurbanisation et dans un second temps à sa prise en compte par les politiques publiques, c'est sous le signe du paradoxe que ces réflexions nous laissent.

Paradoxe d'abord entre un développement permanent des périphéries urbaines conjuguant une identité sociale – celle du couple jeune, biactif, motorisé, avec enfants, appartenant à la classe moyenne –, à un modèle résidentiel – celui de l'accession à la propriété d'un pavillon sous le triple effet d'une aspiration sociale, de logiques économiques et de soutiens politiques –, et sa mise en accusation tout aussi permanente et même accrue dans un contexte de promotion du développement durable.

Paradoxe ensuite entre une attention précoce des pouvoirs publics à l'endroit de la périurbanisation et de ses conséquences et leur incapacité à la réguler malgré l'actualisation permanente d'un arsenal réglementaire mis au service d'un discours volontariste de lutte contre l'étalement urbain.

Paradoxe enfin entre la réinvention législative continue d'un millefeuille territorial français qui refuse de faire place à un étage périurbain et une institutionnalisation de fait du périurbain grâce à la capacité de ses acteurs à se saisir malgré tout de ces cadres territoriaux pour y construire une identité propre et y développer un projet spécifique.

Est-ce là reconnaître l'échec du modèle du gouvernement métropolitain ? Dans la mesure où tout gouvernement est territorial, c'est-à-dire inscrit dans des limites bien précises, et où sa souveraineté est conçue comme un « *système où ce que gagne le gouvernement métropolitain est perdu par la commune et réciproquement* » (Charmes, 2011, 174), on serait tenté de répondre par l'affirmative et d'admettre que « *le gouvernement métropolitain n'a pas gagné* » (Estèbe, 2008, 68). Mais c'est sans compter sur les évolutions qui se font jour pour dépasser cette quête chimérique de l'optimum territorial et le puits sans fond de l'invention territoriale dans lequel le tiers espace ne trouve pas sa place dans la mesure où il est un « *espace interterritorial quotidien par excellence* » (Vanier, 2008, 50). C'est en interrogeant cette notion (1. *De l'interterritorialité des pratiques à l'interterritorialité des politiques*) que nous envisagerons l'avenir des espaces périurbains (2. *Quels futurs périurbains ?*) avant de présenter la méthodologie construite pour questionner cet avenir au regard du cas toulousain (3. *La méthodologie de la thèse*).

1. De l'interterritorialité des pratiques à l'interterritorialité des politiques

1.1. Le pari interterritorial

En effet, si la périurbanisation pose de nouvelles questions aux pouvoirs publics, ce n'est pas tant en termes de gestion d'une forme périphérique qui ne fait finalement que s'inscrire dans l'histoire du développement des banlieues successives qui sont toujours passées par des phases d'inachèvement et de flottement avant d'intégrer le système urbain, qu'en termes de gestion de nouvelles situations spatiales, hybrides, « *créant un espace de trajets autant que de lieux, de connectivité autant que de contiguïté* » (Vanier, 2008, 51). Face à ce métissage de logiques urbaines autant que rurales, ni le système d'action de la ville ni celui de la campagne ne peuvent offrir, seuls, des réponses adaptées et efficaces. Les acteurs de ces espaces l'ont bien compris, eux qui inscrivent leur projet dans le cadre d'un PNR ou d'un Pays en même temps qu'ils dialoguent avec la ville-centre que ce soit au sein d'un InterSCOT ou d'une conférence métropolitaine...

Cette multiplication de « *machins* » intercommunautaires (Béhar, 2007) permet ainsi de changer la focale et de parier, au-delà de la question des périmètres au sein desquels gérer les territoires, notamment périurbains, sur l'ajustement des politiques dans des périmètres changeants en fonction des problèmes ou thématiques à gérer. Puisque « *la dimension fonctionnelle bouge beaucoup plus vite que la carte de l'intégration politique qu'on voudrait voir l'accompagner* » (Vanier, 2008, 83), faisons en sorte que le territoire ne fasse plus la politique mais que la politique fasse le territoire. Comme le résume E. Charmes, « *plutôt que de déterminer qui contrôlera quoi, on peut articuler les institutions politiques et territoriales en vue d'actions communes* » (2011, 174), à l'image de ce qui se passe aux Etats-Unis où l'absence de réformes structurelles majeures de l'organisation du territoire va de pair avec l'émergence d'un nouveau régionalisme métropolitain « *qui s'articule autour de la notion d'interdépendance de la ville-centre et des banlieues ainsi que du maintien de la compétitivité économique dans le contexte de la mondialisation tout en insistant sur l'importance de la viabilité sociale et environnementale du développement métropolitain* » (Champagne, 2002, 111).

1.2. De l'horizontalité à la verticalité des coopérations

Cette articulation peut d'abord être horizontale. A ce titre, les syndicats intercommunaux sont l'une des manifestations pionnières et pérennes de cette interterritorialité. En effet, bien que la loi Chevènement et la réforme territoriale leur imposent de se fondre dans les établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils y sont totalement inclus, ces syndicats perdurent dans de « *nombreux domaines d'action pour lesquels les territoires pertinents ne correspondent pas aux limites des intercommunalités* » (Charmes, 2011, 178) ni ne se superposent d'un domaine d'action à l'autre. Espaces de coopération, certes le plus souvent technique, à géographie variable, ces syndicats sont bien les symboles « *à basse intensité politique de la nécessaire interterritorialité* » (Vanier, 2008, 93) que l'injonction à l'achèvement de la carte intercommunale ne devrait pas venir perturber.

A une autre échelle, en lien avec « *la nécessité de faire entrer dans le jeu de la négociation les clubs campés sur leur spécialisation sociale et économique* » (Estèbe, 2008, 69), c'est entre communautés elles-mêmes que les coopérations se font jour, ce que D. Béhar analyse dans un article paru en 2007 et intitulé « *Après l'intercommunalité, l'intercommunautaire ?* ». A la croisée entre les injonctions nationales qui cherchent toujours à promouvoir la bonne échelle de gestion métropolitaine par de nouveaux moyens tels que les appels à projets (appel à coopération métropolitaine en 2004) et les initiatives locales qui visent à dépasser l'inadéquation des mailles intercommunales et de la planification, à l'image des structures Inter-SCOT que l'on a évoquées précédemment, ces coopérations sont le signe qu'une « *ouverture métropolitaine* » (Charmes, 2011, 190) est possible.

Mais cette interterritorialité peut aussi évidemment exister de manière verticale, comme forme de coopération entre différents niveaux territoriaux. C'est même un contrepoint indispensable à des solidarités horizontales qui, « *sans autorité centrale capable d'identifier les enjeux métropolitains et de les traiter en tant que tels* » (Charmes, 2011, 186), mettraient en péril l'avenir métropolitain. C'est pourquoi les structures intercommunales que nous venons d'évoquer, quoique faisant essentiellement dialoguer entre elles des intercommunalités, associent souvent à leurs travaux les autres collectivités territoriales, dans le cadre de procédures généralisées de contractualisation mais dans des cas plus ponctuels également comme la création d'un InterSCOT qui mobilise à un moment ou à un autre de la démarche, l'Etat, les Régions ou les Départements.

Si le chemin semble tout tracé, la route est encore longue pour assister à l'avènement d'une interterritorialité mettant le tiers espace périurbain à sa juste place.

1.3. Du pari à sa réussite : les défis de l'interterritorialité

Parmi l'importance de la tâche à accomplir, nous retiendrons trois enjeux qui nous semblent déterminants pour les espaces périurbains.

Pour commencer, la conception d'une territorialité à géométrie variable en fonction des projets ou des domaines d'actions, si elle paraît nécessaire pour intégrer la complexité du fonctionnement des territoires, n'est pas sans poser question, notamment quant à la lisibilité de ces « *montages de projets pilotés par des jeux d'acteurs à géométrie variable sur des territoires eux-mêmes à configuration évolutive et sur des durées différenciées* » (Taulelle, 2010, 28). L'expérience des Pays, territoires de projet dont la configuration devait varier en fonction des projets pour garantir une bonne échelle de l'aménagement mais qui ont vu leur périmètre se stabiliser jusqu'à former une nouvelle couche du millefeuille, en est un exemple des plus frais. D'autant que ce risque d'illisibilité des politiques interterritoriales se trouve décuplé dans le cas particulier des espaces périurbains, déjà au combien volatiles et informes. Les appréhender dans une logique de gestion interterritoriale voire même justifier l'existence des structures interterritoriales, dans lesquelles d'aucuns ne verront qu'une couche supplémentaire au millefeuille, par l'inclusion qu'elles permettent de ce tiers espace, peut alors sembler relever de la gageure.

Par ailleurs, de telles instances interterritoriales restent encore pour beaucoup marquées par la volonté des villes centres « *de trouver les moyens d'enrôler leurs périphéries dans des stratégies consensuelles d'aménagement et de développement* » (Estèbe, 2008, 69) quand les espaces périurbains souhaiteraient pouvoir dialoguer de l'avenir du territoire métropolitain par un débat constructif. Comme le dit E. Charmes, « *il est difficile de débattre sereinement quand on se heurte à une attitude aussi négative que celle des pouvoirs centraux et des pouvoirs d'agglomération [...]. De ce point de vue, les villes et l'Etat ont un important travail de reconnaissance à faire à l'égard des couronnes périurbaines* » (2011, 206), ce qui semble encore loin d'être acquis si l'on en juge la réforme territoriale.

En outre, même lorsqu'elles existent, il est encore bien des domaines dans lesquels ces structures interterritoriales ont à inventer de nouvelles modalités de l'action publique. L'urbanisme en fait partie. Dans un espace dont on a vu qu'il est depuis toujours « *orphelin d'une pensée aménagiste* », s'« *il y a matière, et urgence, à imaginer des solutions originales aux questions d'aménagement que révèlent la défaillance périurbaine* » (Vanier, 2008, 55), c'est en termes d'interterritorialité qu'il faut les inventer. Le défaut d'organisation souvent pointé du doigt dans les espaces périurbains s'explique en effet en grande partie par l'attribution de la compétence urbanisme à l'échelon de base, la commune. Celle-ci s'est retrouvée seule face à des enjeux, des moyens et des processus qui la dépassent quand seule une concertation avec les territoires englobants disposant de compétences connexes à celles de l'urbanisme et avec les territoires de l'ingénierie aurait permis de penser un aménagement cohérent de l'espace périurbain. Comment dès lors envisager l'avenir de l'espace périurbain ?

2. Quels futurs périurbains ?

2.1. Changer le regard sur les espaces périurbains : une nécessité

Si les espaces périurbains trouvent difficilement leur place dans l'édifice territorial français, c'est autant lié à l'inadaptation du pavage à leur caractère fondamentalement interterritorial qu'à la lecture à charge, « *prisonnière de l'injonction durabiliste* » (Cordobes et al., 2010, 24) dont ils sont l'objet. Ne pas reconnaître d'existence institutionnelle à un tiers espace, que l'on s'efforce par ailleurs de combattre, minimise illusoirement sa réalité. Mais cela empêche dans le même temps de se poser les bonnes questions quant à l'avenir de ce phénomène tant spatial que social : l'efficacité de la lutte sans merci contre l'étalement urbain n'est qu'une éventualité parmi un panel d'autres possibilités qui ne peuvent être envisagées si le regard porté sur les espaces périurbains n'évolue pas. Tant que le refus de ce mode de développement des villes en particulier, mais de l'urbanisation en général, et sa disqualification resteront les seuls maîtres mots de l'action publique, les outils mis en place ne constitueront qu'une réponse partielle, et pour l'heure grandement inefficace, aux problématiques périurbaines.

En ce sens, ce n'est qu'en regardant le périurbain tel qu'il est et tel qu'il pourrait être, dans sa diversité, en se dédouanant de préjugés d'emblée disqualifiants, mais sans tomber dans le travers inverse de la résignation et de l'impuissance, que l'on parviendra à mener une action publique

efficace, car « *il n'y a pas de mauvais horizon périurbain, il n'y a que des politiques inadaptées aux divers horizons périurbains qui s'annoncent dans toute leur diversité géographique* » (Vanier, Lajarge, 2008, 6).

Les choses semblent évoluer dans le bon sens. On a d'ores et déjà évoqué la consultation de recherche, lancée par le PUCA en mai 2009 sur le thème de la mobilité périurbaine, qui entend remettre en cause le constat, pourtant jugé irréfutable par beaucoup, de la non-durabilité des espaces périurbains en matière de déplacements afin que les politiques publiques puissent accompagner l'émergence de réponses innovantes dans ce domaine. Auparavant, la mise en place, en 2007, à la demande de la Délégation Interministérielle à l'Attractivité et la Compétitivité des Territoires (DIACT), d'un groupe de prospective sur l'espace périurbain de la France en Europe¹¹⁰, qui entend permettre à la DIACT de « *jouer pleinement son rôle d'acteur interministériel pour aider et inciter les territoires à mieux gérer et développer les espaces périurbains de demain* » (Vanier, Lajarge, op.cit., 5), témoignait déjà de l'intérêt porté par l'Etat à un renouvellement du regard sur le périurbain que les conclusions dressées par ce groupe de travail ne font qu'encourager en érigeant en rendez-vous stratégique la nécessité de « *changer radicalement les représentations et les normes du périurbain* » et en principe la nécessité d' « *inciter plutôt qu'interdire* » (ibid., 5).

2.2. Plaidoyer pour une stratégie politique périurbaine diversifiée

En effet, au-delà du changement de regard, c'est bien à un renouvellement de l'action publique et à l'invention de nouvelles politiques publiques périurbaines que ce rapport ouvre la voie, grâce à un postulat de départ nouveau : « *il n'existe pas une seule question périurbaine, unique et homogène, la même posée partout en France, c'est-à-dire l'étalement urbain et son insoutenabilité fondamentale. Il faut au contraire reconnaître la multiplicité des questions périurbaines, différentes selon les régions. [...] Le futur périurbain n'est pas écrit* » (Cordobes et al., 2010, 24). Loin de la vision dogmatique jusqu'alors dominante et ne jurant que par la mise aux normes, urbaines, du périurbain, le groupe d'universitaires, experts, acteurs institutionnels et socioprofessionnels qui ont pris part à cette mission de prospective s'est inscrit dans la perspective nouvelle d'une incertitude périurbaine.

Un tel positionnement ouvre dès lors la voie à l'élaboration de plusieurs scénarios exploratoires (Cf. Tableau 9).

¹¹⁰ Début 2007, la DIACT a confié à l'Université Joseph Fourier et au laboratoire PACTE-Territoires de Grenoble, l'organisation, la conduite et l'animation de ce groupe de prospective. Sous la responsabilité de M. Vanier, le groupe a d'abord œuvré à la réalisation d'un état des lieux de la question grâce à l'audition de douze experts (février à juillet 2007), avant de se lancer dans la phase de prospective, basée sur la construction de scénarios exploratoires (septembre 2007 à janvier 2008), qui ont été présentés dans quatre contextes régionaux d'action afin de préparer les orientations stratégiques et les préconisations donnant lieu à la rédaction du rapport final (avril à septembre 2008).

Tableau 9 : Synthèse des scénarios prospectifs élaborés par la DIACT

Scénario : Le périurbain...	Figure	Priorités stratégiques	Exemple de propositions pour l'action publique ¹¹¹		
			A court terme	A moyen terme	A long terme
Digéré par l'urbain	Corridor	Urbanisation compacte Politique ferroviaire Qualité de ville et agriculture	Appliquer les SCOT	Elaborer un cadre national pour les PLU intercommunaux	Généraliser les contrats d'axe
Libéré par le confort spatial	Nébuleuse	Ouverture du marché foncier Mobilité individuelle durable Innovation soutenable	Favoriser l'acquisition de logements vertueux	Nouvelle compétence interterritoriale : NTIC-télécommunication	Taxe « transports en commun » sur les ménages
Transformé par le conservatoire péri rural	Rivage	Préservation des espaces non bâtis Territoires certifiés Solutions éco-durables	Maîtrise foncières des espaces non bâtis	Favoriser l'acquisition de logements vertueux	Nouvelle ingénierie nécessaire aux territoires périurbains
Saisi par l'interterritorialité	Synapse	Coordination des acteurs Sites d'interface Mobilité multimodale	Une Autorité Organisatrice des Actions Foncières par Région	Taxe « transports en commun » sur les ménages	Nouveau zonage de la périurbanisation
Réquisitionné par les villes-régions	Réserve	Maîtrise foncière Equilibres écologiques Pouvoirs publics / privés métropolitains	Appliquer les SCOT	Volet « politiques périurbaines » dans les CPER	Une Autorité Organisatrice des Actions Foncières par Région

Source : Futurs périurbains de la France en Europe, DIACT / PACTE, 2008

¹¹¹ Parmi les dix proposées pour chaque scénario et ventilées entre les trois temporalités de l'action.

S'ils ne sont pas appelés à se réaliser tels quels et s'ils ne doivent pas constituer des réponses toutes prêtes pour les acteurs de ces espaces, ils sont autant d'horizons, parfois déjà à l'œuvre, à même d'aider à leur compréhension et à leur gestion. Pour reprendre les termes de M. Vanier et R. Lajarge, « *ils décrivent des futurs probables ou possibles, pas les futurs souhaitables ou souhaités. Ceux-ci relèvent de stratégies qu'il s'agit d'ajuster aux situations réelles à venir selon des choix politiques* » (op.cit., 6). Imaginant des situations très tranchées, de la fin de la périurbanisation jusqu'à sa généralisation, ces scénarios ont dans cette optique été articulés à une figure caractéristique, des priorités d'action stratégiques et des leviers d'action à plus ou moins long terme afin de « *proposer une stratégie qui accompagne tel ou tel futur, en le régulant, plutôt qu'en le contredisant* » (ibid., 6). En effet, puisque la « *périurbanisation continuera à s'inscrire dans des trajectoires de territoires impossibles à soumettre à une seule et même injonction* » (ibid., 19) et le plus souvent même hybrides entre les différents scénarios, une politique à sens unique ne peut répondre à l'ensemble des possibles périurbains. Loin d'appliquer une grammaire qui vaudrait en tout temps et en tout lieu, l'action publique périurbaine doit au contraire constituer une réponse particulière à une situation périurbaine donnée. En formulant trente propositions d'action publique à court, moyen et long terme, qui ressortent de six enjeux d'intervention – l'organisation territoriale, l'action foncière, l'urbanisme, les politiques publiques sectorielles, la fiscalité et les finances publiques et enfin le cadre de référence et la représentation –, qui valent indépendamment de tel ou tel scénario et qui peuvent s'articuler à l'envi les unes avec les autres, le groupe de prospective entend laisser le champ ouvert pour la construction de programmes d'actions *ad hoc*, adaptés à chaque contexte. Les propositions ne revêtent dès lors pas toutes autant d'importance : si certaines semblent essentielles à de nombreux scénarios (celles relevant de l'action foncière ou des politiques sectorielles notamment), d'autres peuvent s'avérer inefficaces selon les scénarios, ce qui est notamment le cas des propositions adossées aux enjeux d'urbanisme et d'organisation des territoires qui ont pourtant jusqu'à présent constitué le cœur de cible des politiques publiques s'intéressant au périurbain.

2.3. La tout aussi nécessaire affirmation d'un nouveau cadre politique national

Pour autant, en rester à une telle énumération ne peut suffire à (re)fonder une « *vraie politique périurbaine* » (Vanier, 2008) qui, tout en entendant respecter la spécificité de chaque situation territoriale, n'en a pas moins besoin, « *parce qu'elles [ces politiques publiques et cette action collective] interviennent après quarante ans d'évitement de l'action publique à l'égard du périurbain* » (Vanier, Lajarge, 2008, 19), de principes d'action nouveaux et d'une ligne de fuite commune ou pour le dire autrement de « *balises nationales pour une politique régionale* » (Cordobes et al., 2010, 31). L'ensemble des propositions d'action reposent ainsi sur quatre principes fondateurs d'un nouveau cadre politique national à même de permettre le développement de politiques territoriales du périurbain :

- inciter plutôt qu'interdire grâce à un renouvellement des représentations datées qui enferment le périurbain dans un paradigme stigmatisant,
- replacer le laisser-faire privé / public par l'invention d'un partenariat public / privé,

- permettre au périurbain de générer les recettes fiscales nécessaires à son aménagement dans le considérer comme un gouffre pour les dépenses publiques,
- laisser aux Régions le soin de développer les politiques périurbaines adaptées à leurs spécificités territoriales et à leurs enjeux propres.

Sur ces bases, les propositions d'action participeraient de la réussite de six rendez-vous stratégiques qui appellent à changer radicalement les représentations, normes et compétences du périurbain, coordonner les territoires plutôt que les recomposer, faire de la périurbanisation un atout pour la France en Europe, amener le périurbain à générer des recettes financières et fiscales nouvelles, faire de la Région le cadre stratégique de la nouvelle politique périurbaine et enfin faire du périurbain le cadre et le moteur de l'innovation en matière d'action publique et d'accompagnement de l'action privée.

Conformément au constat de l'incomplétude de la « boîte à outils » périurbaine, du fourvoiement d'un regard unilatéral sur le périurbain et de l'inefficacité des options retenues jusqu'alors, c'est donc bien pour la transversalité et la diversité périurbaines que plaident les conclusions de cette prospective.

Par l'éventail des possibles qu'il suggère, ce travail a le mérite de faire bouger les choses, de renouveler un regard trop partial et négatif porté sur l'espace périurbain, d'assumer le périurbain, de l'ériger en territoire d'action en faisant prendre conscience aux pouvoirs publics que ces scénarios dépendent largement de la manière dont ils se saisiront des problématiques et enjeux périurbains, puisque « *le périurbain est, et sera demain, un espace d'une grande diversité régionale, appelant des visions stratégiques différenciées* » (Vanier, Lajarge, 2008, 4). En ce sens, il apparaît nécessaire de « *concevoir et entreprendre des politiques publiques globales qui n'adoptent pas une doctrine unique à l'égard du périurbain, mais qui permettent de renouveler les problématiques périurbaines et de dépasser les impasses qu'elles représentent encore aujourd'hui* » (ibid., 4). C'est pourquoi la suite de ce travail va désormais s'intéresser à un cas particulier, celui de l'aire urbaine toulousaine, afin de le mettre à l'épreuve du renouvellement des problématiques périurbaines et des réponses à y apporter.

3. La méthodologie de la thèse

Pour mener à bien ce travail qui, rappelons-le, entend analyser les modalités de l'organisation territoriale des périphéries urbaines, en particulier l'entrée des espaces périurbains dans la planification métropolitaine et les recompositions territoriales sur lesquelles elle débouche, une bonne connaissance des dynamiques périurbaines à l'œuvre dans l'aire urbaine toulousaine constituait un préalable nécessaire que nous avons construit en deux temps, avant de nous plonger dans l'étude des processus de planification et de construction territoriale proprement dits.

3.1. Une familiarité avec le terrain et les acteurs acquise depuis le Master 2

Pour commencer, en amont et parallèlement au travail spécifiquement mené pour la thèse, il faut reconnaître l'importance primordiale, dans la familiarité acquise avec ce terrain toulousain encore inconnu à notre arrivée en Master 2, de notre insertion au quotidien dans le travail mené par l'équipe sur les espaces périurbains.

3.1.1. L'implication dans des programmes de recherche

La place et la confiance qui nous ont été accordées dès le début nous ont en effet permis de participer très tôt à des programmes de recherche formateurs tant sur le plan des connaissances qu'ils nous ont apportées que des contacts qu'ils nous ont permis de nouer ou encore de l'expérience qu'ils nous ont permis d'acquérir auprès des autres chercheurs impliqués.

- *La participation au travail de recherche*

Ainsi, ce sont ainsi pas moins de cinq programmes de recherche qui ont rythmé notre travail de thèse (Cf. Tableau 10), certains sur des thèmes directement liés à celle-ci – ce fut le cas pour deux recherches menées pour le compte de la Direction Départementale des Territoires de la Haute-Garonne sur les profils de la gestion communale dans les territoires périurbains (2007) et sur l'observation des débats à l'occasion des élections municipales de 2008 (2008), et dans le cadre d'un programme de recherche piloté par l'UMR Agir de l'INRA sur la gouvernance des territoires périurbains et ruraux qui nous a en outre ouvert les portes de laboratoires plus ruralistes (2008-2010) –, d'autres plus éloignés de nos questionnements, mais non moins nécessaires à la construction d'une connaissance synoptique de l'espace périurbain toulousain. C'est ainsi que nous avons pu approcher la question des modes de vie grâce à notre participation au retour sur le terrain des captifs identifiés par Lionel Rougé dans sa thèse soutenue en 2005 (2007-2008) et à un programme de recherche financé par le PUCA sur les mobilités périurbaines (2009-2012).

Tableau 10 : Les programmes de recherche ayant construit notre familiarité avec le terrain

Dates	Programme de recherche	Commande	Terrains	Méthodologie	Laboratoires impliqués
2010-2011	« Les « pôles secondaires » dans la réorganisation des mobilités : maturité et durabilité des espaces périurbains ? »	PUCA ¹¹²	3 secteurs : • Saint-Sulpice-sur-Tarn • Puylaurens • Revel	• Cadrage statistique • Entretiens ménages • Entretiens acteurs de l'aménagement	LISST-CIEU ESO MRTE GECKO LADYSS
2007-2010	« Agriculture et GOUvernance des TErritoires Ruraux »	PSDR ¹¹³ Midi-Pyrénées	• Pays Sud Toulousain • Pays Tolosan • Pays Vignoble Gaillacois Bastides Val Dadou • Pays de Cocagne ¹¹⁴	• Observation des lieux de construction du projet agricole territorial • Analyse des documents stratégiques • Entretiens acteurs du monde agricole et des collectivités	AGIR (INRA) Dynamiques Rurales LISST-CIEU
2008	« Observation des débats de la campagne électorale des municipales 2008 dans les territoires périurbains toulousains »	DDT-31	21 communes des SCOT : • Central (9) • Lauragais (3) • Sud Toulousain (3) • Nord Toulousain (3) • hors InterSCOT (2)	• Observation des réunions publiques • Analyse des documents de campagne • Analyse de la presse locale	LISST-CIEU
2007-2008	« Les captifs 10 ans après »	CERTU-DGHUC	2 communes : • Lavernose-Lacasse • Poucharramet	• Cadrage statistique • Entretiens ménages • Entretiens élus	L. Rougé (CRESO-Univ. Caen)
2007	« Les profils communaux de la gestion des territoires périurbains toulousains »	DDT-31	20 communes réparties sur 6 axes secondaires et 3 isochrones (15, 30, 45 minutes de Toulouse)	• Cadrage statistique • Entretiens élus • Entretiens agriculteurs • Entretien monde associatif	LISST-CIEU

¹¹² Dans le cadre de l'appel d'offre « La mobilité et le périurbain à l'impératif de la ville durable : ménager les territoires de vie des périurbains ».

¹¹³ Programme de recherche Pour et Sur le Développement Rural financé par l'INRA et la Région Midi-Pyrénées.

¹¹⁴ Ne sont cités ici que les terrains périurbains de ce programme de recherche qui comportait également un volet « territoires de montagne ».

- *Les échanges avec les commanditaires*

L'association à ces travaux a été d'autant plus importante qu'elle est allée de pair avec une participation active aux réunions qu'elles engendraient avec des acteurs essentiels de ces espaces à l'échelle nationale (CERTU, PUCA) comme locale (DDT notamment). Ces scènes d'observation ont non seulement été essentielles pour analyser la construction du discours porté par ces acteurs sur les espaces périurbains, leur hiérarchisation des priorités en termes d'action publique ainsi que les écarts entre ces discours et la réalité ressentie sur le terrain, mais également en tant qu'elles nous ont ouvert la porte d'autres rencontres proposées par ces acteurs, à l'image des séminaires de connaissances et d'enjeux organisés par la DDT-31 sur chaque territoire de SCOT ou de la journée d'échange d'expérience organisée par ce même acteur à partir de l'exemple du SCOT de Montpellier.

3.1.2. L'implication dans la vie du LISST-CIEU et du Département de Géographie-Aménagement

Cette familiarité avec le terrain s'est également construite en partie dans le cadre de notre participation aux temps de réflexion collective de notre laboratoire d'accueil et de nos enseignements.

- *Une participation suivie aux activités de séminaires*

Impliqué de longue date dans les recherches sur l'agglomération toulousaine en général, sa périurbanisation et sa gestion en particulier (Cf. supra), le LISST-CIEU consacre périodiquement quelques-uns de ces séminaires à ces questions. Au cours de notre travail de thèse, ce sont deux manifestations qui ont été organisées sur ces thématiques et auxquelles nous avons pris part, échangeant ainsi notre point de vue non seulement avec celui d'autres chercheurs mais également avec celui d'élus ou de techniciens de différentes collectivités locales conviés à ces séminaires. Le premier, organisé en mai 2008 avait pour vocation à interroger l'évolution de la planification urbaine, du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme au(x) schéma(s) de cohérence territoriale, dans ses attendus comme dans ses pratiques. Le second, qui s'est tenu en novembre de la même année, se proposait de présenter les recompositions territoriales à l'œuvre dans l'aire urbaine toulousaine, du point de vue des différentes facettes qui forment le socle de notre recherche, à savoir son évolution fonctionnelle et spatiale, celle des visions proposées par les différents documents d'étude et d'aménagement existants et celle des outils de sa gouvernance.

Par ailleurs, la liberté d'initiative laissée aux doctorants dans l'organisation de séminaires à déboucher sur un cycle de rencontres, thématiques en relation avec les sujets de thèses en cours. L'une d'entre elle, intitulée *Gouverner les territoires : quand les acteurs s'en-mêlent*, nous a particulièrement mobilisée, de manière collective avec d'autres doctorants, tant dans sa conception que dans son

déroulement, et nous a ainsi permis d'éclairer nos recherches au regard d'autres travaux menés sur les recompositions du cadre de l'action locale.

- *Quelques enseignements ciblés*

A côté de ces interactions entre notre recherche et les activités collectives du laboratoire, nous ne saurions oublier l'importance de certains de nos enseignements dans l'élaboration de notre connaissance du terrain toulousain et de ses enjeux, notamment dans le cadre du Master 2 Professionnel Villes, Habitat, Politiques d'Aménagement. En effet, nous avons pu y co-encadrer certains ateliers dédiés à l'espace périurbain, qu'ils aient été conçus en lien avec des programmes de recherche susmentionnés (ce fut le cas notamment dans le cadre du programme de recherche PUCA sur les mobilités périurbaines), ou indépendamment (comme à l'occasion d'un atelier croisant les regards d'étudiants de l'option design de l'Ecole des Beaux-Arts avec ceux des étudiants du Master susmentionné sur les espaces « extérieurs » de la maison individuelle ayant donné lieu à une exposition intitulée « Regards indiscrets sur l'univers pavillonnaire »).

3.2. Une connaissance des évolutions sociétales à l'œuvre dans le périurbain toulousain

A partir du travail de bibliographie engagé pour retracer l'histoire de la périurbanisation toulousaine sur la base des travaux précédemment cités¹¹⁵, ces études, ponctuelles si on les considère individuellement mais continues dans le temps si on les juxtapose les unes aux autres, nous ont permis de prendre la mesure des évolutions démographiques, sociales et économiques à l'œuvre dans l'aire urbaine toulousaine et au-delà. En effet, puisque nous faisons l'hypothèse d'une diversification de l'espace périurbain à laquelle pourraient correspondre ou sur laquelle pourraient s'appuyer des recompositions territoriales, comprendre les grandes articulations de l'espace en construisant une vision synthétique des caractéristiques de cette aire urbaine constituait une première étape primordiale. S'il ne s'agissait pas pour nous d'analyser dans le détail ces transformations puisque notre travail avait vocation à interroger les recompositions territoriales à l'œuvre dans cette aire urbaine, elles posaient néanmoins le cadre de l'action des élus, des enjeux auxquels ils sont confrontés et des politiques qu'ils mènent ou seront appelés à mener sur leurs territoires à des échelles multiples. Pour dresser cet état des lieux de la périurbanisation passée et actuelle et mettre en évidence les principaux changements en cours, nous avons mutualisé deux approches.

¹¹⁵ Cf. notes de bas de page 7 à 10.

3.2.1. L'apport des programmes de recherche susmentionnés

En effet, si les recherches précédemment citées ne portaient pas directement sur ces questions, la description des dynamiques périurbaines constituait un préalable, une toile de fond incontournables, souvent abordés en deux temps comme indiqué dans le tableau précédent présentant la méthodologie de chacun de ces travaux : une analyse quantitative portant sur quelques indicateurs clés de la périurbanisation dans un périmètre de 50 kilomètres autour de Toulouse d'abord, un approfondissement par le truchement de l'analyse qualitative menée auprès des divers acteurs sollicités qui apportaient des compléments à l'analyse globale ensuite, notamment pour aborder les phénomènes à l'échelle infracommunale.

Notons que le choix de ce périmètre de 50 kilomètres autour de la ville-centre, opéré à l'occasion du rapport sur les profils de la gestion communale des territoires périurbains rédigé en 2007 et conservé dans notre travail de thèse, reposait, à la veille de la parution des premiers résultats du recensement « nouvelle formule », sur l'impression, confirmée par les cartes réalisées à cette occasion et par la parution en 2011 des nouvelles limites de l'aire urbaine toulousaine, que la dynamique de périurbanisation dépassait largement le périmètre de l'aire urbaine et qu'il était nécessaire de raisonner à une autre échelle pour prendre une meilleure mesure du phénomène.

3.2.2. L'actualisation de la connaissance par le croisement entre analyse quantitative et qualitative

Pour en revenir à la méthode adoptée pour caractériser les grands traits des dynamiques à l'œuvre dans la métropole toulousaine, le croisement fertile, entre une analyse quantitative menée sur un vaste périmètre et une analyse qualitative permettant de l'incarner et de la préciser, nous a dès lors paru indispensable lorsqu'il s'est agi de rassembler l'ensemble de la connaissance permettant de retracer l'histoire de la périurbanisation toulousaine (Cf. chapitre IV).

A cette fin, sur la base des analyses et des cartes déjà réalisées à partir des données du Recensement Général de la Population de 1999 pour les rapports de ces différentes recherches, notamment celui rédigé sur les profils de la gestion communale dans les territoires périurbains toulousains, nous avons complété cet état des lieux par le traitement statistique et cartographique à l'échelle communale de données actualisées à partir des résultats du Recensement Général de la Population de 2006 parus en 2008 et de nouvelles données issues de fichiers de la Direction Générale des Impôts (en 2001 et 2009) et de fichiers SITADEL¹¹⁶ (sur la période 2000-2005) afin de balayer les champs significatifs d'une évolution des formes de la périurbanisation, à savoir l'évolution démographique, celle de l'emploi, celle du profil socioprofessionnel, celle des revenus et celle de la construction résidentielle.

¹¹⁶ Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux, cette base de donnée recense l'ensemble des opérations de construction à usage d'habitation (logement) et à usage non résidentiel (locaux) soumises à la procédure d'instruction du permis de construire.

Pour des thématiques non moins intéressantes mais pour lesquelles les données étaient plus difficiles à obtenir ou à traiter (mobilité domicile / travail et typologie de la construction notamment), nous nous sommes appuyée sur l'abondante littérature produite par l'agence d'urbanisme de l'aire urbaine toulousaine que nous avons aussi mobilisée sur certains des autres thèmes précédemment cités, au même titre que les publications de l'INSEE Midi-Pyrénées.

Si ces résultats appellent sans aucun doute des compléments et des études plus fines au regard de l'ampleur des données que l'on pourrait traiter pour définir et caractériser la périurbanisation, ils nous suffisaient en tant qu'éléments de cadrage du contexte territorial dans lequel les acteurs évoluent. C'est d'ailleurs pour approcher plus finement les caractéristiques et les évolutions des espaces périurbains toulousains, mais aussi la perception qu'en ont les acteurs de ce territoire, que, dans la phase d'analyse qualitative de notre démarche (Cf. infra), nous avons toujours commencé par revenir sur ces éléments de cadrage avec eux, afin de confirmer ou de préciser les hypothèses élaborées à partir de l'analyse statistique globale et de les illustrer par des extraits de discours venant les appuyer ou les nuancer.

3.3. Un suivi de l'exercice de planification

En parallèle de cette familiarisation avec les évolutions à l'œuvre dans l'aire urbaine engagée dès notre Master 2 et nécessaire à la compréhension des enjeux majeurs auxquels ses acteurs ont à répondre, nous nous sommes lancée dans le suivi de l'exercice de planification par le biais de deux démarches complémentaires : l'analyse des documents stratégiques et programmatiques d'une part, l'observation des scènes de la construction du projet d'aménagement métropolitain d'autre part.

Cette appropriation, pour partie préalable au recueil du discours des acteurs locaux, revêtait à nos yeux un triple intérêt au regard des objectifs que nous nous étions fixés. D'abord, elle nous permettait d'analyser finement, à plusieurs échelles, l'évolution de la gestion et de la planification de l'aire urbaine toulousaine, telle qu'elle apparaît dans le contenu même de ces documents, afin de tester l'hypothèse d'une adéquation entre transformation sociétale des territoires périurbains et évolution de leur mode de gestion. En ce sens, l'étude de ces documents que l'on peut considérer comme autant de « *discours sur la réalité* » (Bacconnier-Baylet, 2006, 96) venait utilement compléter le savoir acquis sur l'aire urbaine d'un point de vue statistique en l'enrichissant de l'analyse des enjeux sur laquelle ces documents s'appuient et des visions prospectives qu'ils y proposent dans les modèles de développement actés. Enfin, cette appropriation constituait un premier moyen de compléter notre lecture du fonctionnement institutionnel de l'aire urbaine et de dresser une première liste de personnes à rencontrer en nous permettant d'identifier, dans les documents comme dans les débats qu'ils ont suscités dans les réunions de préparation des projets d'aménagement, les jeux d'acteurs à l'œuvre et leur positionnement quant à l'avenir et à la gestion de leur territoire.

3.3.1. L'analyse de la documentation stratégique et programmatique

Dans cette optique, le corpus documentaire à dépouiller était déjà riche à notre arrivée en thèse et a continué de s'enrichir tout au long de notre recherche.

Tableau 11 : Liste des documents stratégiques et programmatiques analysés

Année	Document	Périmètre	Réalisation ¹¹⁷
1995	Toulouse métropole, un cap pour le long terme	63 communes	SMEAT, AUAT
1998	Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine	63 communes	SMEAT, AUAT
2002	Charte du Pays Lauragais	157 communes	Association du Pays Lauragais, DAEDL
2003	Charte du Pays Girou Tarn Frontonnais	50 communes	CBE, DAEDL
	Toulouse métropole 2015 (actualisation du projet d'agglomération)	83 communes	SMEAT, AUAT
2004	Charte du Pays du Sud Toulousain	98 communes	CRP, DAEDL
	Charte d'Aménagement du SICOVAL (syndicat intercommunal des coteaux de la vallée de l'Hers)	34 communes	Service Urbanisme et Aménagement du SICOVAL
2005	Charte InterSCOT pour une cohérence territoriale de l'aire urbaine de Toulouse	342 communes	AUAT
2007	Pré-PADD du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine	118 communes	SMEAT, AUAT
	Pré-PADD du SCOT Sud Toulousain	99 communes	ATD, DAEDL
	Pré-PADD du SCOT Lauragais	61 communes	ATD, DAEDL
	Pré-PADD du SCOT Nord Toulousain	62 communes	ATD, DAEDL
	Charte d'Aménagement du Muretain	14 communes	Acadie
	Document d'association de l'Etat aux SCOT de l'aire urbaine toulousaine	342 communes	DDE-31
2008	Contribution de la CCI de Toulouse en faveur du Développement du Territoire Toulousain	342 communes	CCI de la Haute-Garonne
2009 / 2011	PADD du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine	118 communes	SMEAT, AUAT
	PADD du SCOT Sud Toulousain	99 communes	Syndicat mixte du SCOT Sud Toulousain, DAEDL
	PADD du SCOT Lauragais	159 communes	Syndicat mixte du SCOT Lauragais, DAEDL
	PADD du SCOT Nord Toulousain	62 communes	Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, DAEDL

¹¹⁷ Note de lecture : SMEAT = Syndicat mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine ; AUAT = Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire Toulouse Aire Urbaine ; DAEDL = Direction des Affaires économiques et du Développement Local (service du Conseil Général de la Haute Garonne) ; CBE = Comité du Bassin d'Emploi ; CRP = entreprise de consulting ; ATD = Agence technique départementale.

- *La documentation pré-existante à la démarche SCOT / InterSCOT*

Pour commencer, si la démarche InterSCOT constituait le cœur de notre approche puisque notre hypothèse était que ce renouveau de la planification faisait entrer les espaces périurbains toulousains dans la gestion métropolitaine, il était néanmoins nécessaire, pour en saisir tous les enjeux, de la replacer dans l'histoire des démarches précédemment engagées pour gérer l'espace périurbain. Cela nous a donc envoyé non seulement aux exercices précédents de la planification proprement dite mais également aux territoires de projet, d'autant plus que, en raison du périmètre restreint des schémas directeurs successivement adoptés en 1972 et 1998, ces derniers sont longtemps apparus comme les seuls à même de réfléchir aux enjeux périurbains des territoires.

Ainsi, à côté de l'analyse du schéma directeur de l'agglomération toulousaine adopté en 1998 qui traduit spatialement et réglementairement le projet d'agglomération élaboré en 1995, nous nous sommes intéressée aux documents stratégiques de deux types de territoire : les communautés d'agglomération et les Pays. Depuis la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires, dite Voynet, de 1999 qui a institué les contrats d'agglomération, les premières s'appuient en effet sur des projets, souvent consignés dans une charte, qui font ensuite l'objet d'une contractualisation avec l'Etat et les autres collectivités territoriales. Elaborant un diagnostic de territoire à l'aune duquel ils établissent des priorités pour la mise en œuvre de politiques publiques adaptées, ce sont en particulier les projets portés par les deux communautés d'agglomération périphériques qui ont retenu notre attention : à cheval sur l'espace de la périurbanisation « historique » et celui en cours de périurbanisation, il semblait particulièrement intéressant de voir comment y était abordée la question périurbaine et comment s'y incarnaient les orientations fixées par le SDAT d'abord, discutées ensuite dans le cadre de l'élaboration du SCOT. Les Pays nous ont quant à eux paru particulièrement intéressants à faire entrer dans l'analyse en tant qu'ils se sont pour partie développés dans le périmètre de l'aire urbaine pour y réfléchir aux enjeux et aux modalités de gestion dans ces espaces périurbains. Nous nous sommes plus précisément arrêtée sur les chartes de trois Pays largement inclus dans l'aire urbaine, à savoir les Pays Girou Tarn Frontonnais, Lauragais et Sud Toulousain, pour y étudier la prise en compte des enjeux spécifiques de ces territoires périurbains et le développement de stratégies de territoires propres.

- *La documentation produite dans le cadre de la démarche SCOT / InterSCOT*

A cette analyse des documents élaborés dans le cadre des territoires de projet et des documents de planification hérités, s'est ajoutée toute la documentation produite dans le cadre du nouvel exercice de planification tel que relancé par la loi solidarité et renouvellement urbains en 2000, que nous avons recueillie en deux temps : un premier temps de « rattrapage » des étapes déjà franchies lorsque notre travail a commencé, ce pour quoi deux personnes ressources ont joué un rôle essentiel, un second temps de suivi en temps réel de la parution des documents.

Une production documentaire commencée avant le travail de thèse

En effet, lorsque nous nous sommes engagée dans la thèse, en 2007, la réflexion relative à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, nouveau document de planification créé par la loi SRU en remplacement des schémas directeurs, était déjà bien avancée puisque trois étapes avaient été franchies. Tandis qu'une première rencontre de l'ensemble des élus de l'aire urbaine a été convoquée fin 2001 par le Préfet de Région d'alors, de nombreuses rencontres ont ensuite été organisées pour définir un projet d'aménagement pour l'agglomération toulousaine.

Construit au fil des nombreux allers-retours entre le comité technique, le comité de pilotage, composé de représentants des élus et des collectivités et organismes publics associés, qui a ensuite été relayé par le bureau de l'aire urbaine composé de dix élus représentatifs des territoires, et la conférence de l'aire urbaine qui regroupe l'ensemble des élus, il a débouché, fin 2004, sur l'adoption de la charte InterSCOT pour une cohérence territoriale de l'Aire Urbaine toulousaine. Coup d'envoi pour l'élaboration des projets à l'échelle des quatre SCOT validés par la même occasion, ce document a également acté la création d'un GIP InterSCOT chargé du respect des principes adoptés par les futurs syndicats mixtes de SCOT et de la mutualisation des études à l'échelle de l'InterSCOT, avec l'appui de l'agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine.

C'est dans ce cadre qu'un second document est paru en mai 2006. Sous le titre *InterSCOT, de la capitalisation à la prospective*, il propose un panorama des études jusqu'alors conduites dans l'aire urbaine et susceptibles d'aider à la réalisation du diagnostic préalable à toute élaboration de projet d'aménagement, une synthèse du contenu des projets de territoires des trois communautés d'agglomération toulousaines et des Pays périurbains ainsi que des politiques publiques conduites par les collectivités dans l'aire urbaine, et enfin une réflexion plus prospective sur les enjeux de ce territoire.

Sur ces bases, c'est désormais sous la forme d'allers-retours, entre des ateliers territoriaux tenus dans chaque SCOT afin d'y incarner localement les principes de la charte et des commissions InterSCOT transversales¹¹⁸ chargées de décliner ces mêmes principes sous la forme de propositions concrètes et de données actualisées, que l'élaboration des SCOT progresse désormais, donnant lieu à toute une documentation informelle servant de point d'appui à la discussion entre élus et débouchant sur la production d'un troisième document paru fin 2007 : les pré-PADD.

Le rôle de deux personnes ressources

Pour engager le travail d'analyse de ces documents et nous imprégner de l'exercice, de sa démarche et du discours qu'il véhiculait, deux personnes ressources ont joué un rôle de médiateur indispensable à notre relation au terrain (Copans, 1996) en nous aidant à entrer dans cette documentation.

Michel Buret, Chargé d'Etudes « Population, Economie et Cohésion Sociale » à l'agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine, nous a ainsi reçu fin 2007 pour un premier état

¹¹⁸ Au nombre de quatre, elles sont calquées sur les quatre principes d'aménagement essentiels identifiés dans la Charte InterSCOT : Autonomie et complémentarité des territoires ; Intégrer des habitants et garantir l'accès à la ville pour tous ; Accessibilité et échanges dans l'aire urbaine ; Patrimoine, ressources et santé publique.

des lieux de l'avancement de la démarche et nous communiquer certains des documents préparatoires à la réunion plénière qui a vu l'adoption de la charte InterSCOT.

Jean-Louis Coll, Professeur des Universités en Géographie-Aménagement à l'Université de Toulouse 2 le Mirail, membre du LISST-CIEU, et par ailleurs maire, à partir de mars 2008, d'une commune de la communauté d'agglomération du Muretain dont il était auparavant premier adjoint et, à ce titre, président de la commission aménagement de ladite communauté, représentant de celle-ci au Syndicat mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine et vice-président de la commission transversale n°1 « Autonomie et complémentarité des territoires » de l'InterSCOT, nous a également été d'une aide précieuse. Il nous a tout d'abord fait partager, lors d'un entretien en janvier 2008 et de participation commune à différents séminaires, son double regard de chercheur et d'élus sur la démarche de planification en cours dans l'aire urbaine. Il nous a ensuite ouvert les portes de la communauté d'agglomération du Muretain et du SMEAT pour y mener une partie de notre campagne d'entretiens (Cf. infra). Il nous a enfin mis en possession d'une documentation informelle conséquente puisque nous avons eu accès à l'ensemble des livrets et des compte-rendus des commissions InterSCOT tenues entre juin 2006 et mai 2007 distribués aux participants ainsi qu'aux supports des présentations effectuées à l'occasion des ateliers territoriaux de chaque SCOT et aux pré-projets d'aménagement et de développement durable sur lesquels ces ateliers ont débouché fin 2007.

Une production qui s'est poursuivie tout au long de notre recherche

Une fois ce rattrapage effectué, le travail de thèse s'est déroulé parallèlement à la poursuite de l'élaboration des SCOT. Si cette phase a notamment vu les Syndicats Mixtes de SCOT finaliser leur projet d'aménagement et de développement durable respectif, elle a aussi vu se multiplier les avis des personnes publiques associées. Ainsi, la DDE a produit un document d'association de l'Etat aux SCOT de l'aire urbaine toulousaine en 2007 tandis que la Chambre de Commerce et d'Industrie a fait paraître sa *Contribution en faveur du Développement du Territoire Toulousain* en 2008.

La finalisation des PADD a quant à elle donné lieu à la diffusion de ces documents par les Syndicats Mixtes de SCOT courant 2009, notamment par le biais de leur site internet, même si nous avons également pu obtenir certains de ces documents préalablement à leur diffusion par l'intermédiaire des élus rencontrés en entretiens (Cf. infra). Les versions arrêtées de ces projets, pour partie révisées suite à l'adoption en juillet 2010 de la loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, n'ont été définitivement présentées qu'en 2011, avec l'ensemble des autres parties constitutives du schéma de cohérence territoriale.

Si ces versions actualisées des PADD ont retenu notre attention afin de mesurer les derniers ajustements effectués, précisons que nous avons choisi, à regret, de laisser en suspens l'analyse des autres composantes du SCOT, en particulier les documents d'orientations et d'objectifs, étant donné le peu de temps qu'il nous restait pour achever le manuscrit. Si l'analyse de la traduction des grands choix d'aménagement stipulés dans les PADD en des actions et des principes concrets édictés par les DOO aurait permis de mesurer l'adéquation ou au contraire les écarts potentiels entre les deux, nous remettons ce travail à plus tard et nous contenterons ici du regard porté par les élus rencontrés entre 2009 et 2010 sur l'articulation entre le PADD et le DOO et des interrogations alors soulevées.

3.3.2. L'observation des scènes de la construction du projet de planification

Si cette documentation stratégique et programmatique a constitué l'essentiel de notre matériau pour analyser le discours produit par la planification, une seconde source est venue compléter utilement cette première analyse : il s'agit de l'observation de quelques scènes de la construction du projet InterSCOT et de sa déclinaison dans les SCOT.

- *L'observation directe de quelques-unes de ces scènes*

Nous avons notamment pu assister à quatre rencontres organisées dans différents cadres et donnant lieu à présentation des orientations d'aménagement et à débat.

Tableau 12 : Liste des scènes d'observation de la construction du projet d'aménagement

Scène observée	Institution	Institutions présentes	Lieu et date
Atelier « SCOT : définir l'équilibre entre règle de droit et liberté d'agir »	FNAU	GIP InterSCOT (élus), Agences d'urbanisme d'Angers et de Rennes (techniciens), Communauté métropolitaine de Montréal (technicien), Université Paris-1	Centre des congrès Pierre Baudis <i>10 octobre 2007</i>
Réunion « inter-commissions » de l'InterSCOT	AUAT	Elus de l'aire urbaine, AUAT, Services Déconcentrés de l'Etat, Conseil Général, Conseil Régional, Chambres consulaires, Tisseo-SMTC, Université Toulouse 2	AUAT <i>23 novembre 2007</i>
Conférence-débat sur la contribution de la CCI de Toulouse en faveur du développement du territoire toulousain	CCI	Syndicat mixte des quatre SCOT (présidents), élus de l'aire urbaine, AUAT, Tisseo-SMTC, acteurs économiques et de l'habitat de l'aire urbaine, Université Toulouse 2	CCI <i>4 février 2009</i>
Séminaire de connaissances et d'enjeux du territoire SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine	DDE	DDE, CETE, DIREN, ADIL, Tisseo-SMTC, AUAT, SMEAT, Université Toulouse 2	DDE <i>3 juin 2008</i>

C'est d'abord dans le cadre du colloque organisé par la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme à Toulouse en octobre 2007 sur le thème de la ville négociée, où nous avons suivi un atelier intitulé « SCOT, définir l'équilibre entre règle de droit et liberté d'agir » et rassemblant des représentants de différents contextes métropolitains, que nous avons pu assister à une intervention de Claude Raynal, président du GIP InterSCOT, chargé de présenter l'exercice toulousain et de le soumettre sinon à la comparaison, du moins à un échange d'expérience avec d'autres exercices de planification.

Nous avons ensuite eu l'occasion d'entendre à nouveau M. Raynal non plus sur la scène « nationale » mais sur celle locale lors d'une réunion « inter-commissions » de l'InterSCOT organisé dans les locaux de l'AUAT en novembre 2007. Ayant pour but, à l'issue d'une dizaine de rencontres de chacune des quatre commissions transversales, d'élaborer, à partir de leurs propositions pour traduire concrètement les principes de la charte InterSCOT, une synthèse de la vision stratégique de l'aire urbaine pour les 20 ans à venir, cette réunion a fait se côtoyer les animateurs techniques de l'InterSCOT, à savoir des chargés d'études de l'AUAT, le président de l'InterSCOT, les élus présidents et / ou vice-présidents de commissions, des élus communaux et / ou intercommunaux et des représentants des personnes associées telles que la DDE, la Chambre d'Agriculture ou la CCI. Cette configuration s'est révélée intéressante dans la mesure où elle a permis de mesurer les écarts de points de vue entre les propositions, issues du travail des commissions, présentées par les techniciens de l'AUAT, le point de vue des représentants de chaque commission et enfin les réactions souvent vives des autres élus présents dans l'assemblée.

La construction du projet InterSCOT a enfin pu être observée sur une dernière scène confrontant cette fois-ci le projet politique aux acteurs économiques du territoire toulousain à l'occasion d'une rencontre organisée par et dans les locaux de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Toulouse autour des quatre présidents de SCOT. A l'occasion de cette conférence débat organisée en février 2009, les présidents de SCOT ou leurs représentants (dans le cas du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine) ont pu réagir aux présentations faites par des représentants de la CCI autour des trois enjeux qu'elle a identifiés comme centraux dans sa contribution en faveur du développement du territoire toulousain et auxquels elle pourrait œuvrer, à savoir la mise en œuvre d'une politique d'équipement commercial, l'assistance et l'appui aux territoires de SCOT et la promotion forte du territoire. Si cette réunion a été instructive quant au chemin à parcourir entre la réalité économique du fonctionnement du territoire et les ambitions portées en la matière par l'InterSCOT, notamment en matière de desserrement économique, elle l'a été tout autant quant aux rapports de force toujours à l'œuvre entre le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine et les SCOT périphériques sur ces questions sensibles.

Enfin, grâce à la fréquence de nos rencontres avec certains chargés de mission de la DDE entre 2007 et 2008, nous nous sommes vue ouvrir les portes d'un dernier cénacle : celui des séminaires organisés par cette administration afin de parfaire sa connaissance des caractéristiques de chaque territoire de SCOT et de pouvoir réagir ainsi de manière opportune, en tant que personne publique associée, au contenu des PADD en cours d'élaboration sur ces territoires. C'est en juin 2008 que nous avons assisté au séminaire organisé sur le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine qui nous a permis de prendre la mesure, au vu de la liste des intervenants essentiellement composée de représentants des

services déconcentrés de l'Etat (DDE, CETE, DIREN), sinon de la marginalisation, de moins du repli sur soi de cet acteur sur la scène locale.

- *L'observation indirecte par le biais de la littérature grise*

Si cette observation directe est restée limitée, en raison de la difficulté d'obtenir certaines informations mais aussi de certaines impossibilités liées à nos charges d'enseignement, les coulisses de l'élaboration du projet ont néanmoins également pu être analysées de deux manières : par le biais de la documentation informelle à laquelle nous avons pu avoir accès, comme nous l'avons indiqué précédemment, par l'intermédiaire de Jean-Louis Coll d'abord, pour la période 2006-2007 antérieure à notre travail de thèse, par le biais des entretiens ensuite, auxquels nous consacrerons le point suivant.

La documentation informelle que nous avons pu consulter nous a permis d'observer les deux scènes qui ont contribué à l'élaboration des PADD, à savoir les commissions InterSCOT transversales déclinant de manière plus précise les principes généraux édictés par la charte et les ateliers territoriaux élaborant à l'échelle de chaque SCOT un projet en accord avec les orientations de la charte. En mettant à notre disposition des documents de travail, en particulier cartographiques, nombreux, cette documentation a dès lors été d'une aide précieuse d'un triple point de vue. D'abord, elle nous a permis d'analyser finement l'évolution de la philosophie des projets adoptés, de la charte InterSCOT aux PADD en passant par l'étape intermédiaire des pré-PADD, dont on a pu prendre conscience qu'ils avaient constitué un pas capital dans la démarche. Elle nous a ensuite fait prendre connaissance des débats suscités par ces documents et des positionnements qu'ils ont appelés. Enfin, elle nous a aidé à parfaire une connaissance fine de l'ensemble des territoires composant l'aire urbaine mais également des terrains d'investigation plus localisés que nous souhaitions investir. Cette maîtrise préalable de la documentation s'avérait donc essentielle à la dernière étape de notre travail, à savoir l'enquête auprès des élus, dans la mesure où elle nous a permis d'être armée pour échanger avec les élus sur leur expérience de cette démarche et aller plus loin dans l'entretien.

3.4. Des entretiens auprès des acteurs institutionnels à différentes échelles

Cette connaissance des orientations d'aménagement de l'espace successivement édictées pour l'aire urbaine dans des cadres divers et à des échelles variables, quoiqu'indispensable pour tester notre hypothèse de l'entrée dans la planification métropolitaine des espaces périurbains et en évaluer les modalités, ne pouvait constituer une fin en soi pour notre recherche qui entendait descendre au plus près des acteurs du territoire pour pénétrer la boîte noire de la planification de trois points de vue : celle de la constitution du projet mais aussi celle de sa mise en œuvre et celle de ses répercussions territoriales.

3.4.1. Les objectifs des entretiens semi-directifs

En effet, bien qu'observés dans un premier temps dans les différentes rencontres que nous avons suivies ou dans les compte-rendus d'ateliers et de commissions que nous avons analysés, les débats et les positionnements relatifs aux choix d'aménagement à opérer, sur le plan thématique autant que sur spatial, méritaient que l'on s'y arrête plus précisément, notamment dans le contexte d'une aire urbaine dont on connaît la diversité. Cet approfondissement du point de vue de différents acteurs sur l'élaboration et le contenu du projet nous amenait dès lors à les interroger sur sa mise en œuvre, d'autant plus que celle-ci était encore largement à venir puisque l'exercice de planification n'en était qu'à la phase de définition du projet. Enfin, il convenait de questionner l'emboîtement en apparence cohérent des dispositifs censés assurer le passage du laisser-faire incarné par les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs à l'origine d'une urbanisation anarchique sous la forme de campagnes urbaines (Pinson, Thomann, 2002), à une reprise en main au niveau national, orchestré par la loi solidarité et renouvellement urbains et la création de schémas de cohérence territoriale contraignants encadrant les plans locaux d'urbanisme : l'appropriation de ces outils par les élus, évoluant de fait dans des niveaux territoriaux divers, de la commune à la Région en passant par l'intercommunalité, technique et de projet, le SCOT et le Conseil Général, ne vient-elle pas nuancer la logique de cet emboîtement et, au-delà, ne participe-t-elle pas à recomposer les cadres territoriaux de l'action locale, en particulier dans une agglomération sans tradition de planification ni de coopération intercommunale ? C'est pour apporter des réponses à toutes ces questions que la confrontation du discours porté par les documents stratégiques et programmatiques avec des entretiens semi-directifs menés auprès de différents acteurs a été privilégiée, afin de mieux cerner les stratégies des acteurs dans ces territoires périurbains.

3.4.2. Le choix des terrains d'enquête

Au vu des objectifs qui étaient les nôtres (évaluer la place faite aux espaces périurbains dans la planification métropolitaine et les impacts de cette intégration sur leurs recompositions territoriales), il s'est agi dans un premier temps de définir l'échelle de réflexion, et donc d'enquête, qui faisait sens au regard de nos questionnements. Si les choix opérés jusqu'à présent s'étaient imposés au regard des dynamiques sociales à l'œuvre d'abord (périmètre de 50 kilomètres autour de Toulouse permettant d'anticiper sur l'actualisation du zonage en aires urbaines), des échelles institutionnelles ou prises en compte par la planification ensuite (communautés d'agglomération, Pays, schéma directeur, SCOT, InterSCOT), le passage à l'enquête nécessitait de s'interroger sur les périmètres pertinents au regard de nos attentes. Dès lors, nous avons choisi de privilégier deux échelles qui nous semblaient complémentaires.

Pour commencer, l'échelle de l'InterSCOT s'est imposée comme un premier niveau d'analyse incontournable tant son inscription dans le périmètre de l'aire urbaine a constitué l'une des évolutions majeures entre les deux âges de la planification qui se sont succédés sur le territoire métropolitain

toulousain. Cet élargissement territorial du cadre de pensée a conduit à faire de l'aire urbaine non seulement un nouveau périmètre de réflexion et d'action mais également une catégorie naturelle de la compréhension du territoire métropolitain, au point que l'agence d'urbanisme en a fait son espace de référence jusque dans son nom puisqu'elle se nomme désormais « Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire Toulouse Aire Urbaine » (AUATTAU). Une première partie de l'enquête avait donc effectivement vocation à revenir sur les conditions de cet élargissement de la réflexion aux espaces périurbains, sur ses enjeux comme sur ses difficultés, et ce du point de vue des élus moteurs de cette démarche comme de ceux qui s'y sont moins impliqués, des techniciens qui collaborent à sa réalisation comme des personnes publiques associées.

Toutefois, il nous est vite apparu que pour comprendre au mieux ce qui se jouait du point de vue des espaces périurbains dans cette démarche, il était nécessaire de descendre à un niveau territorial plus local pour analyser la réception de cet exercice par les élus « de la base », tester l'hypothèse d'une diversification des futurs périurbains relevant pourtant d'un même contexte urbain et évaluer les transformations que cette inscription métropolitaine impliquait. Dès lors, notre choix s'est porté sur trois terrains qui ont aiguisé notre curiosité au fil de notre lecture des documents stratégiques et programmatiques et des premiers échanges menés et qui seront présentés de manière plus détaillée par la suite (Cf. chapitre VIII) : la communauté d'agglomération du Muretain, la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud et les douze communes isolées du canton de Fronton, trois territoires aux histoires périurbaines et intercommunales différenciées, support de positionnement tout aussi diversifiés vis-à-vis de l'exercice de planification.

3.4.3. Le choix des acteurs rencontrés

En plus de deux entretiens exploratoires menés en début de thèse, l'un auprès de Philippe Estèbe afin d'évaluer la pertinence de notre sujet et de préciser nos hypothèses de départ, l'autre auprès de Michel Buret, Chargé d'Etudes à l'AUAT dont nous avons précisé le rôle dans un point antérieur, nous avons conduit 43 entretiens semi-directifs¹¹⁹, réalisés à une exception près dans les locaux de l'institution à laquelle les acteurs interrogés appartenaient. Contactés dans un premier temps par un courrier ou un courriel présentant la démarche de notre recherche, parfois accompagné d'une lettre d'introduction de notre directrice de thèse par ailleurs directrice du LISST, certains des acteurs sollicités ont donné suite d'eux-mêmes à la proposition tandis que d'autres ont été recontactés par téléphone pour convenir d'un rendez-vous. Précisons que, notre travail ne visant pas à l'exhaustivité des points de vue sur la planification et ses impacts territoriaux, nous n'avons pas insisté lorsque notre requête restait sans réponse au-delà de deux relances, ayant fait l'expérience d'un ou deux entretiens menés auprès d'acteurs ayant accepté à contre-cœur l'exercice après plusieurs relances et qui se sont avérés infructueux, et économisant notre énergie pour les acteurs disposés à nous recevoir. D'une durée

¹¹⁹ Nous excluons de ce décompte les entretiens qui n'ont pas été réalisés par nos soins (qu'ils aient été conduits par des étudiants dans le cadre des ateliers de Master 2 évoqués ci-dessus ou par d'autres chercheurs dans le cadre des programmes de recherche précédemment listés) ou qui l'ont été mais dans le cadre des programmes de recherche auxquels nous avons participé. Ces entretiens seront néanmoins mobilisés et le cadre de son recueil sera dès lors précisé.

moyenne d'1h15, intégralement retranscrits, ils ont ensuite été soumis à une analyse thématique que nous détaillerons ci-après.

Conformément au choix de travailler à deux échelles principales, celle de l'InterSCOT d'un côté, celle de territoires plus localisés de l'autre, nous avons globalement procédé en deux temps pour mener à bien cette campagne d'entretien même si le premier temps (2008-2009 pour l'essentiel) a pu empiéter sur le second (2009-2010) au gré des disponibilités de certains acteurs ou des nôtres.

- *Un premier niveau d'analyse : l'InterSCOT*

Il s'est d'abord agi de revenir, par le regard de personnes ressources actrices de la démarche SCOT / InterSCOT, sur l'exercice de planification en lui-même, de ses enjeux à sa mise en œuvre en passant par ses avancées et ses difficultés, ses impacts sur les territoires et sur la reconfiguration du jeu d'acteurs, son articulation avec les autres échelons territoriaux et sa réception auprès des différents acteurs de la scène locale. Cette entrée surplombante s'est appuyée sur trois groupes d'acteurs, tels que présentés dans le tableau ci-dessous, que nous avons également le cas échéant interrogé sur les trois terrains d'étude que nous souhaitions investir par la suite.

Tableau 13 : Liste des entretiens réalisés pour approfondir l'analyse de l'exercice de planification

Acteurs	Collectivités
Elus	<u>InterSCOT</u> – Président du GIP (2009) <u>SCOT Nord Toulousain</u> – Président du Syndicat mixte (2009) <u>Pays Tolosan</u> – Président du Pays (2010) <u>Pays Lauragais</u> – Président du Pays (2009) <u>SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine</u> – Vice-président du SMEAT, membre du groupe de suivi des PLU (2010)
Techniciens des collectivités territoriales et des syndicats mixtes de SCOT	<u>SMEAT</u> – Directeur (2010) <u>Syndicat mixte du SCOT Lauragais</u> – Chargée d'études Urbanisme / Aménagement (2009) <u>Conseil Régional</u> – Chargée de mission Direction des Etudes, de la Prospective et de l'Evaluation (2009)
Agences d'urbanisme, services déconcentrés de l'Etat et chambres consulaires	<u>AUAT</u> – Ancien directeur (2008) <u>Direction Départementale de l'Equipeement</u> – Chargée de territoire du SCOT Lauragais (2008) – Chargée de territoire du SCOT Sud Toulousain (2009) – Chef du Service Aménagement Stratégique (2009) <u>Chambre d'Agriculture</u> – Chargée d'études service foncier et politiques périurbaines (2009)

Comme on le voit, nous nous sommes efforcée de rencontrer des acteurs évoluant dans des arènes aussi diverses que possible et impliqués à différents niveaux dans l'exercice de planification. Cela incluait évidemment les élus les plus porteurs de cette démarche SCOT, à savoir ses présidents de SCOT et d'InterSCOT, mais ce n'est pas par cette catégorie d'acteurs que nous avons commencé. Afin de parfaire notre connaissance des rouages de cette machine, nous avons en effet d'abord privilégié la rencontre avec les techniciens en charge de l'élaboration des documents et des contributions que nous avons eu entre les mains. Dans cette optique, nous nous sommes tournée vers les services techniques des syndicats mixtes de SCOT, en l'occurrence du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine et du SCOT Lauragais – nous avons d'emblée mis de côté les services du Syndicat mixte du SCOT Sud Toulousain puisqu'aucun de nos terrains d'analyse plus précise n'en relevait tandis que nous disposions d'un entretien de la chargée d'études du SCOT Nord Toulousain réalisé dans un autre cadre¹²⁰ –, et des collectivités territoriales surplombantes, à savoir Conseil Général et Conseil Régional. A ce titre, seule la chargée de mission impliquée dans le suivi des SCOT au Conseil Régional de Midi-Pyrénées a accepté de nous recevoir tandis que la demande adressée à l'agence technique départementale est restée sans suite. Les techniciens de l'agence d'urbanisme, des services déconcentrés de l'Etat et des chambres consulaires ont constitué notre deuxième cœur de cible. Nous avons ainsi pu compléter l'entretien exploratoire mené avec le chargé d'études « Population, Economie et Cohésion Sociale » par une rencontre avec un ancien directeur de l'agence qui nous a aidée à recontextualiser l'exercice au regard des démarches antérieures. Nos échanges suivis avec la DDE dans le cadre de sa convention de travail avec notre laboratoire nous ont permis de conduire trois entretiens dans cette structure, auprès du chef de service « Aménagement stratégique » et de deux chargés de territoire de SCOT tandis que des échanges menés au cours d'un séminaire de recherche avec la chargée d'études du service foncier et des politiques périurbaines à la Chambre d'Agriculture ont débouché sur un entretien en bonne et due forme avec cette dernière.

Forts des acquis de cette phase d'entretiens « techniques », nous avons engagé le second temps de rencontres avec les élus moteurs de la planification toulousains. Ayant mis de côté d'emblée le président du Syndicat mixte du SCOT Sud Toulousain pour la raison précédemment développée, nous avons en revanche pu rencontrer, pour sa double fonction de président de l'InterSCOT et de vice-président du SCOT Central, M. Raynal, ainsi que le troisième président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, tandis que notre demande d'entretien auprès du président du Syndicat mixte du SCOT Lauragais n'a pas abouti. C'est en partie pour cette raison que nous avons sollicité une rencontre avec le président du Pays Lauragais, que nous avons complété d'un entretien avec le président du Pays Tolosan. Enfin, nous avons profité de l'implication du maire de notre commune de résidence dans le groupe de suivi des plans locaux d'urbanisme du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, pour nous entretenir avec lui.

¹²⁰ Programme *Agriculture et Gouvernance des Territoires Ruraux*, coordonné par I. Duvernoy (INRA-AGIR).

- *Un second niveau d'analyse : des territoires plus localisés*

Cet entretien avait par ailleurs vocation à venir compléter l'analyse que nous venions de mener plus localement à l'échelle de la communauté d'agglomération du Muretain en l'éclairant d'un regard « extérieur » à son territoire mais relevant du même SCOT. Il s'agissait en effet de la deuxième étape de notre campagne d'entretiens : aller à la rencontre des élus communaux de trois territoires que nous avons sélectionnés pour y étudier, au regard de leurs spécificités territoriales, la réception locale de la démarche de planification et ses impacts sur les recompositions territoriales locales. Pour ce faire, nous avons procédé en trois temps afin de bien nous immerger dans le fonctionnement et les enjeux de chacun de ces terrains.

Tableau 14 : Liste des entretiens réalisés à une échelle plus locale

Terrain	Elus rencontrés	Dates
Communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud (dix communes)	Neuf maires : Aignes, Caignac, Calmont, Gibel, Monestrol, Montgeard, Nailloux, Saint-Léon, Seyre Un adjoint à l'urbanisme : Nailloux	Avril-Mai 2009
Douze communes du canton de Fronton	Dix maires : Bouloc, Castelnau d'Estretfonds, Cépet, Fronton, Gargas, Saint-Rustice, Saint-Sauveur, Villariès, Villaudric, Villeneuve-les-Bouloc	Juin-Juillet 2009
Communauté d'agglomération du Muretain	Dix maires : Eaunes, Labastidette, Lavernose-Lacasse, Pinsaguel, Portet-sur-Garonne, Roquettes, Saint-Clar de Rivière, Saint-Hilaire, Saint-Lys, Villate	Mars-Avril 2010

La communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud a constitué le premier des terrains que nous avons investigués, entre avril et mai 2009, notamment en raison de sa forte médiatisation qui a attiré très tôt notre attention mais aussi de l'implication forte du conseiller général de ce canton, ancien maire aujourd'hui conseiller municipal de son chef-lieu, Nailloux, dans la démarche de l'InterSCOT et du SCOT Lauragais qu'il préside. Une seule des dix communes de l'intercommunalité n'a pas donné suite à notre demande et nous avons donc pu interroger neuf de ses élus, dont le maire de Nailloux qui a accepté de nous recevoir trois fois, dont une fois autour d'un repas à son domicile personnel en compagnie de son frère, responsable de l'urbanisme à la mairie, qui nous a par la suite également accordé un entretien.

C'est dans le canton de Fronton que nous avons poursuivi notre investigation, aux mois de juin et juillet 2009, avec un taux de réponse légèrement inférieur puisque dix des édiles des douze communes isolées du canton nous ont reçue, même si l'un de ces entretiens est peu exploitable puisqu'après de

brefs échanges, le maire a préféré nous faire découvrir sa commune en nous faisant suivre le tournage d'un reportage sur les ronds-points qui font sa fierté. Heureusement, d'autres élus se sont montrés très coopératifs, notamment l'un des élus de ce canton très impliqués dans le SCOT et dans la constitution d'une intercommunalité qui nous a permis d'accéder au PADD de ce territoire avant sa parution (qui était toutefois imminente).

En mars-avril 2010, nous avons entamé notre dernière campagne d'entretien dans la communauté d'agglomération du Muretain. Ce sont dix entretiens que nous avons pu recueillir sur ce territoire pourtant le plus grand des trois avec quatorze communes. Contrairement aux terrains précédents où l'absence de réponse explique l'absence d'entretien, dans cette intercommunalité, un seul maire n'a pas donné suite à notre demande tandis que les trois autres maires non rencontrés ont refusé l'entretien, arguant d'agenda trop chargé pour l'un, de désintérêt pour la question pour l'autre, nous renvoyant vers l'élus référent en matière de SCOT pour le dernier, pourtant maire de la principale ville-centre. L'un de ces refus a pu être en partie compensé par un entretien mené en 2007 auprès de cet élu, reconduit à l'occasion des élections de 2008, dans le cadre de l'étude sur les profils de gestion communale dans les territoires périurbains, même si l'enquête d'alors était uniquement centrée sur le cadre communal, qui ne constitue qu'une des entrées de notre guide d'entretien de thèse.

3.4.4. La grille d'entretien et son analyse

En effet, nous avons conduit les entretiens à l'aide d'un guide, composé de trois registres, que nous avons adapté selon le type d'interlocuteur rencontré (technicien des collectivités territoriales ou des syndicats mixtes de SCOT, président de territoires de projet, élu communal, adjoint à l'urbanisme...). Ainsi, l'énoncé des questions ou l'ordre de celles-ci a donné lieu à des réajustements, mais l'entretien, qui avait le double objectif de conforter les analyses statistiques produites sur le territoire de l'aire urbaine en faisant un bilan avec les acteurs enquêtés des évolutions sociologiques, démographiques ou encore économiques touchant leurs territoires, d'action ou de réflexion, et de les croiser avec leurs dynamiques d'organisation (intercommunalité, territoires de projet) et de planification (SCOT et InterSCOT), a systématiquement comporté trois temps :

- un état des lieux des caractéristiques et des enjeux du territoire de référence de l'enquête sur différents plans et de leurs évolutions ;
- une analyse de l'impact de ces évolutions sur la manière de gérer le territoire ;
- une réflexion sur les recompositions territoriales en cours et l'articulation de ce territoire avec les autres niveaux de l'action publique.

Le recueil de ces données, intégralement enregistrées puis retranscrites, a dans un second temps donné lieu à une analyse de contenu visant à décrire, comprendre et interpréter les discours des acteurs au regard de nos hypothèses. Au-delà de cette analyse des entretiens pris individuellement, c'est par le biais de leur comparaison que nous avons procédé afin de mettre en évidence les points de convergence et de divergence des élus au regard des thèmes structurants notre recherche :

- les dynamiques démographiques, économiques et sociales,
- les enjeux territoriaux,

- le projet et les réponses politiques, en cours ou à venir, pour y répondre,
- les périmètres de l'action publique,
- le modèle de développement InterSCOT et sa traduction locale,
- le rapport à Toulouse (métropole, communauté urbaine, SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine),
- les relations avec les autres collectivités territoriales (Conseil Général et Conseil Régional),
- la place des espaces périurbains dans la hiérarchie territoriale existante et/ou à faire advenir.

Bien sûr, cette présentation segmentée ne doit pas faire croire à une démarche à tiroirs que l'on aurait ouverts les uns après les autres : ce serait oublier l'interaction permanente entre les différentes sources mobilisées nécessaire à leur intelligibilité, les effets de maturation du cheminement intellectuel et le hasard de certaines rencontres ou opportunités d'investigation.

Un terrain de choix pour explorer la pluralité des futurs

Si la loi Grenelle 2 semble potentiellement porteuse de changements notables pour des espaces périurbains jusqu'alors en manque d'outils à même de contribuer à leur aménagement, la réforme territoriale paraît en revanche moins propice à une reconnaissance des spécificités de ces espaces appelés soit à poursuivre leur intercommunalisation, soit à s'insérer dans des métropoles à construire. Si le législateur ouvre pour la première fois la voie à l'interterritorialité pour des pôles métropolitains associant plusieurs EPCI éventuellement discontinus, on a vu que la place des périphéries urbaines n'y était pas non plus garantie. Pourtant, s'il est un pari interterritorial par excellence, c'est bien l'espace périurbain tant ses attaches rurales et son tropisme urbain le placent sous le signe de l'hybridité. S'appuyer sur cette caractéristique pour inventer des politiques qui font fi de périmètres territoriaux trop rigides, qu'ils soient hérités du passé ou issus des lois « territoriales » de la fin des années 1990, constitue dès lors un horizon qui, aussi stimulant qu'il paraisse, n'en reste pas encore largement à construire.

De leur capacité à faire vivre cette interterritorialité ou de leur basculement vers leur pendant plus rural ou plus urbain dépend en grande partie l'avenir des espaces périurbains. Or, à défaut de pouvoir en dire autant de l'opinion publique, le regard que les pouvoirs publics portent sur eux commence à changer. Propice à un décloisonnement des schémas de pensée critiques, ce contexte a conduit la DIACT à engager des travaux de prospective périurbaine qui ont décliné à l'envi les scénarios imaginables afin d'inciter les acteurs publics à s'emparer de ces problématiques pour faire advenir leur futur périurbain.

Puisque l'invitation à définir un nouveau cadre politique global est inséparable de la souplesse à lui accorder afin de respecter la diversité intrinsèque d'un périurbain trop souvent réduit à une lecture univoque, nous avons choisi de privilégier l'étude d'une aire urbaine pour y tester l'hypothèse, dans un contexte donné, de l'acquisition d'une position nouvelle par les espaces périurbains sur la scène territoriale, en particulier métropolitaine et sa mise au service de stratégies périurbaines diversifiées. Dans cette optique, l'approche statistique et cartographique nous paraissait un préalable indispensable à une entrée dans la territorialisation proprement dite du périurbain, pour laquelle nous avons privilégié une analyse croisée de la documentation programmatique et stratégique (une vingtaine de documents dépouillés) et d'entretiens semi-directifs (une quarantaine).

Conclusion de la première partie

Pour interroger la place des espaces périurbains dans l'évolution des modalités de la gestion métropolitaine et les recompositions territoriales qui l'accompagnent, un détour par l'histoire de la périurbanisation et de l'invention territoriale à la française étaient indispensables pour dépasser la stigmatisation dont elles font chacune l'objet au profit d'une approche renouvelée de leurs problématiques.

Du côté de la périurbanisation d'abord, le chapitre I a montré combien la focalisation sur l'étalement urbain qui lui serait consubstantiel masquait la complexité du processus et de l'espace auquel il donne naissance. Si le modèle analytique qui a été élaboré pour rendre compte de ce phénomène, autour de ses composantes résidentielles et sociétales, reste d'actualité, il subit aujourd'hui des transformations à même d'infléchir les grilles de lecture tenaces qui en font un sous-produit de l'urbain non durable.

Du côté de la territorialisation ensuite, le chapitre II est revenu sur la permanence de l'invention territoriale, justifiée par la volonté de prendre acte de la nouvelle donne territoriale qui voit la dichotomie entre ville et campagne faire place à un continuum entre l'urbain et le rural, et son impuissance à dépasser effectivement cette dualité. L'ingéniosité des espaces périurbains à s'emparer de cadres territoriaux et d'action tantôt urbains, tantôt ruraux, ne prend dès lors sens qu'au regard de l'absence de reconnaissance dont ils pâtissent. A cet égard, les critiques sont vives comme l'indique le titre de l'ouvrage de B. Antheaume et F. Giraut, *Le territoire est mort, vive les territoires !*, qui se veut une « *stigmatisation de l'idéologie du « tout territorial » qui domine les politiques publiques et occupent le jeu, débridé par l'affaiblissement de l'Etat, des acteurs du développement* » (2005, 30) et qui, à force d'atomisation, fait courir le risque d'une « *incapacité territoriale* ». En effet, « *si le territoire politique (métropolitain, national, régional, municipal...) est bien le cadre (hétérogène et composite spatialement) d'une régulation potentielle entre des zones (homogènes spatialement), son atomisation, par autonomisation de ses parties ou zones, anéantit ses possibilités de régulation (au sens de planification, de redistribution, de péréquation)* » (ibid., 35).

A trop vouloir nier l'existence d'un tiers espace qui, à force d'être réquisitionné par une ville-centre qui entend lutter contre son développement, se pare des habits protecteurs de territoires à forte connotation rurale, ne met-on pas justement en danger ces possibilités de régulation métropolitaine ? C'est sur cette question que s'est ouvert le chapitre III pour montrer que cette complexité territoriale appelle l'invention de nouveaux espaces de régulation, libérés du carcan territorial au profit de coopérations à géométrie variable et basés sur une ambition nouvelle pour des espaces périurbains diversifiés. C'est pour prendre en compte l'ensemble de ces dimensions que nous avons privilégié une méthodologie croisant une analyse statistique des dynamiques périurbaines, une étude de la documentation programmatique et stratégique et des entretiens auprès d'acteurs institutionnels dans le cadre de l'aire urbaine toulousaine afin d'interroger la place et le rôle des espaces périurbains dans cette gestion métropolitaine.

Deuxième partie :

**Nouvelles dynamiques et intégration métropolitaine des espaces
périurbains toulousains**

Alors que les périphéries urbaines semblaient les grandes oubliées tant de l'action publique territorialisée, qui n'en a pas fait un espace d'intervention privilégié au même titre que les quartiers de la politique de la ville ou les communes rurales fragilisées des zones de revitalisation rurale, que de l'action publique territorialisante puisque les politiques de développement territorial censées encourager la mise en place de nouveaux territoires d'action publique ont défini des « *règles du jeu* » (Desjardins, 2007) reproduisant une lecture binaire du territoire, la capacité de leurs acteurs locaux à se saisir malgré tout de ces nouveaux cadres spatiaux de l'action publique a de quoi surprendre. Témoin des attentes réelles de ces espaces en termes de coopération et de projet autant que de leur refus du registre de l'« *empêchement* » (Vanier, 2011) qui caractérise les seules incursions des politiques publiques à son égard, cette invention territoriale périurbaine prend d'autant plus de sens quand on la relie aux dynamiques sociétales à l'œuvre dans ces périphéries qui invitent à les considérer comme « *des laboratoires de l'urbain, au sens des lieux et de territoires dans lesquels se sont déplacés les enjeux de connaissance et d'action* » (Dumont, Hellier, 2010, 11).

C'est au regard de ces dynamiques que sera d'abord positionnée l'aire urbaine toulousaine en tant que l'une des plus emblématiques de la périurbanisation et de ses leviers traditionnels, même si les évolutions qui s'y font aujourd'hui sont propices à un renouvellement du regard à porter sur ses espaces périurbains (*Chapitre IV – Le modèle périurbain toulousain : entre réplique et bifurcation ?*).

Si le modèle périurbain toulousain entre ainsi en résonance avec les éléments d'analyse présentés dans une première partie, force est de constater qu'il en a longtemps été de même du constat établi du point de vue des politiques publiques, puisque, boudés par une ville-centre tardivement engagée dans une intercommunalité de projet et par un premier exercice de planification en outre invalidé par les individualismes communaux, les espaces périurbains s'y sont structurés en une mosaïque de territoires de projet. Alors que ce contexte augurait mal d'une application rigoureuse de la loi SRU qui invitait les aires urbaines à concevoir la planification à leur échelle, sa mise en œuvre a déjoué les prévisions et a marqué un premier pas dans la reconnaissance des solidarités entre le cœur de l'agglomération et ses périphéries (*Chapitre V – La loi SRU, fer de lance d'une coopération inédite dans une aire urbaine traditionnellement fragmentée*).

Pour autant, l'adoption d'une charte InterSCOT consignant les principes partagés par tous ne doit pas faire illusion quant à l'apaisement des rapports de force entre une métropole dont on craint depuis toujours l'hégémonie et des espaces périurbains forts de leurs expériences territoriales. A ce titre, le choix d'une mise en œuvre des orientations d'aménagement au sein de quatre SCOT a constitué le premier temps fort d'une longue période de négociations intenses qui ont fait des espaces périurbains des interlocuteurs à part entière autant qu'elles ont ouvert la voie à une diversification de leurs trajectoires (*Chapitre VI – Une intégration métropolitaine négociée sous le signe d'une diversification des trajectoires périurbaines*).

Chapitre IV

Le modèle périurbain toulousain, entre réplication et bifurcation ?

Si la périurbanisation continue de constituer un mode privilégié du développement des villes, nous avons vu combien elle dépend de la diversité des contextes locaux qui lui donnent un visage particulier. Dans le cas qui nous intéresse, Toulouse est souvent présenté comme un archétype de l'étalement urbain justement favorisé par ses caractéristiques historiques et géographiques : c'est « *une ville étendue en superficie tout comme sa banlieue, les densités de population y sont relativement faibles eu égard au rang de cette aire urbaine. De ce fait, les possibilités de construction et d'installation de la population sont encore grandes* » (Bessy-Pietri, 2000, 43). De fait, plus de dix ans après ce constat, force est de constater que l'attractivité démographique de l'aire urbaine, assise sur un dynamisme économique fort, ne se dément pas et alimente un desserrement résidentiel de plus en plus lointain. Pour comprendre les enjeux qui traversent cette aire urbaine aujourd'hui, nous nous attacherons dans un premier temps à en retracer la naissance, de l'hégémonie toulousaine des années 1960 à la démesure d'une métropole où la déconnexion entre superficie et population est flagrante (1. *La constitution d'une aire urbaine démesurée*). Forts de ce constat, nous chercherons à dessiner les contours d'un modèle périurbain toulousain en identifiant les éléments moteurs de cette périurbanisation (2. *Les éléments originels du modèle périurbain toulousain*). Un dernier temps sera consacré à l'analyse des évolutions récentes qui se font jour dans les espaces périurbains et qui, sous l'effet de l'extension spatiale du phénomène autant que de son épaisseur historique, questionnent le regard que l'on porte habituellement sur ces espaces (3. *Le nouveau visage des espaces périurbains toulousains : 1999-2010*). Longtemps archétypal de la dépendance périurbaine à la ville-centre, le modèle toulousain n'offre-t-il pas un terrain d'observation privilégié des transformations périurbaines les plus récentes ?

1. La constitution d'une aire urbaine démesurée (1960-2010)

1.1. Toulouse et le désert urbain

L'aire urbaine toulousaine¹²¹ s'est constituée progressivement : la périurbanisation n'y devient forte qu'à partir de 1975. Au début des années 1960, le schéma d'une ville-centre dominante et d'une périphérie pour ainsi dire inexistante est encore de mise. On ne peut alors parler d'aire urbaine au sens où l'INSEE la définit en 1996 puisque deux communes composent le pôle urbain d'une agglomération sans couronne périurbaine. En effet, la superficie communale de Toulouse est telle qu'elle lui permet d'accueillir la majeure partie du développement tant résidentiel qu'économique : la ville affiche ainsi un taux de croissance démographique de 2,5% par an entre 1954 et 1962. Après la relative stagnation de la période intercensitaire 1946-1954 qui avait vu la population toulousaine n'augmenter que de 5 000 habitants pour atteindre 269 000 habitants, plusieurs facteurs se sont conjugués pour que la ville retrouve le chemin de la croissance : l'essor de l'industrie aéronautique (avec notamment la création d'une zone industrielle à Saint-Martin-du-Touch en bordure de l'aéroport), le développement des services publics et notamment de l'enseignement secondaire et supérieur (installation de la Faculté des sciences, de l'Ecole Supérieure d'Aéronautique, de l'Ecole Nationale d'Aviation Civile, laboratoires du Centre National d'Etudes Spatiales), la poursuite de l'exode rural et les premiers retours de Français d'Outre-Mer. Le recensement de 1962 fait alors état d'une population municipale de 323 724 habitants, déjouant les prévisions démographiques sur lesquelles s'était basé le second plan Nicod¹²² qui tablait en 1955 sur une population maximale de 325 000 habitants en 1970. L'arrivée d'un nouveau maire, Louis Bazerque, en 1958 ne fait que renforcer ce développement, qui rencontre également la politique nationale des « métropoles d'équilibre » définie en 1960¹²³ et mise en œuvre à partir de 1963 : le projet de la cité satellite / ville nouvelle du Mirail, annoncée fin 1959, en découle et illustre la place toujours majeure à cette époque de la ville-centre dans la croissance urbaine. Seule la commune de Blagnac parvient à se hisser dans le pôle urbain en affichant 5 320 habitants au recensement de 1962.

1.2. 1962-2010 : le développement d'une aire urbaine démesurée

L'aire urbaine s'est donc développée à partir de la fin des années 1960 à un rythme très soutenu. Le nombre de communes de la couronne périurbaine est multiplié par plus de 6 entre le recensement de

¹²¹ Pour rappel, l'aire urbaine est constituée d'un pôle urbain (unité urbaine offrant plus de 5 000 emplois sans être sous la dépendance d'un pôle urbain plus important, composée d'une ville-centre et de sa banlieue) et d'une couronne périurbaine (communes dont 40% au moins des actifs résidents travaillent dans le pôle urbain ou une commune attirée par celui-ci).

¹²² Le premier plan Nicod de 1947 dessinait une zone urbanisable capable d'accueillir 370 000 habitants mais avait été revu à la baisse lors de sa seconde mouture pour diminuer cette zone et ainsi limiter les charges afférentes de voirie et réseaux.

¹²³ Initiée par la DATAR, cette politique visait à corriger le déséquilibre entre Paris et la province en reconnaissant à huit villes le statut de métropole destinée à accueillir des services décentralisés.

1968 et celui de 2008 tandis que le pôle urbain voit son nombre de communes multiplié par 2,5 seulement. Ainsi, si l'on applique la nomenclature des aires urbaines définies en 1996 aux différents recensements réalisés depuis 1962, on obtient le tableau suivant.

Tableau 15 : Evolution du nombre de communes dans l'aire urbaine (1962-2010)

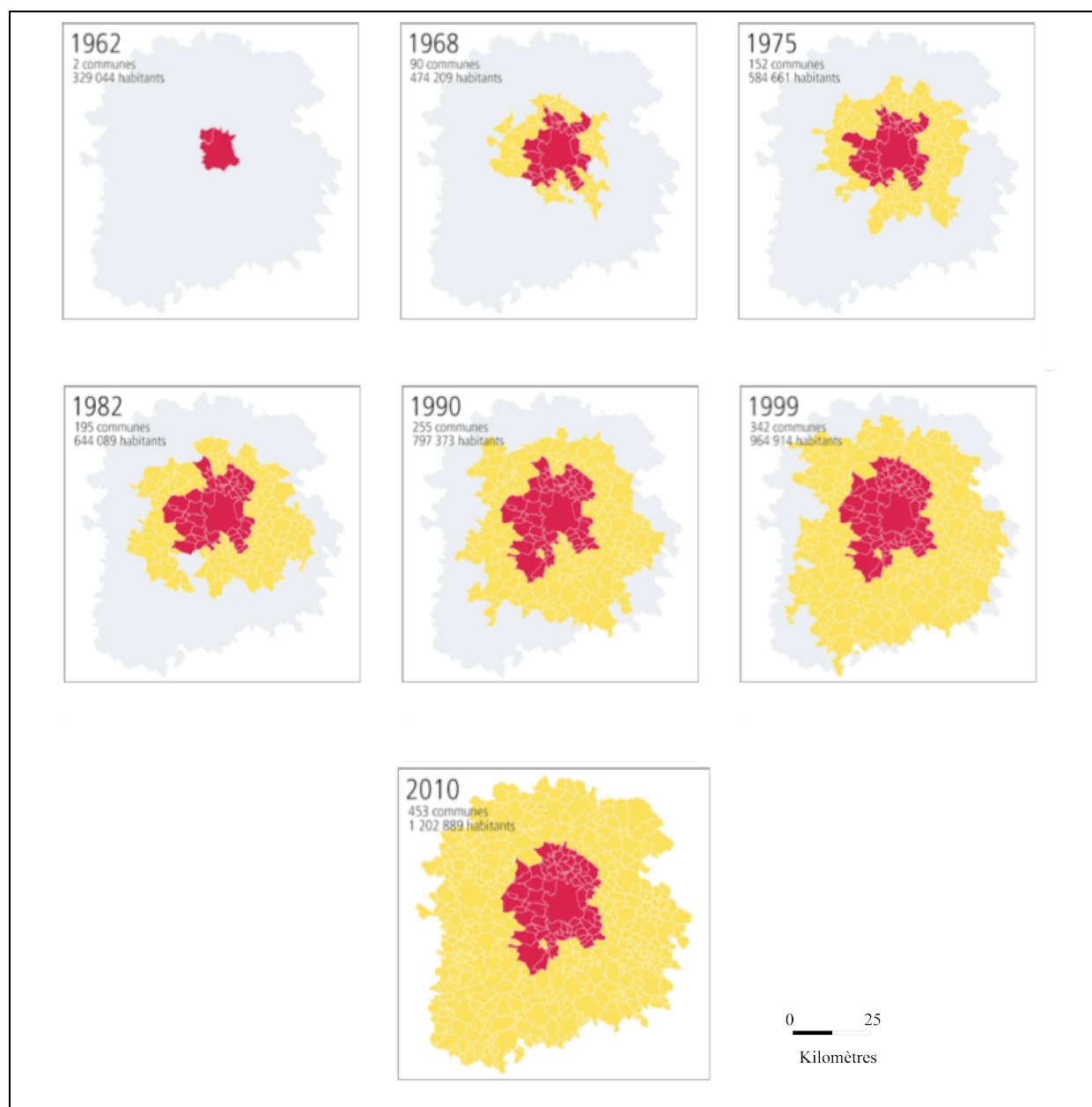
Années de recensement	Aire urbaine	Dont pôle urbain	Dont couronne périurbaine
1962	Inexistante	2 communes, Toulouse et Blagnac	Inexistante
1968	90 communes	29 communes	61 communes
1975	152 communes	36 communes	116 communes
1982	195 communes	47 communes	148 communes
1990	255 communes	58 communes	197 communes
1999	342 communes	72 communes	270 communes
2010	453 communes	73 communes	380 communes

Source : Atlas de l'aire urbaine de Toulouse, AUAT, 2002 ; AUAT, 2011

Avec 453 communes en 2010, l'aire urbaine toulousaine occupe le troisième rang des aires urbaines françaises derrière Paris et Lyon¹²⁴ et devant Strasbourg et Bordeaux. Cette croissance semble, de plus, accélérer depuis 1982, puisque le nombre de communes entrant dans la couronne périurbaine à chaque recensement est de plus en plus important alors qu'il ne croît que légèrement dans le pôle urbain. Cette croissance exponentielle du nombre de communes de l'aire urbaine s'articule dès lors à une emprise spatiale grandissante dont témoigne la série de cartes suivante représentant en rouge le pôle urbain et en jaune la couronne périurbaine.

¹²⁴ Contre le second précédemment, puisque son extension reste sans commune mesure avec celle de Lyon qui s'agrandit de 220 communes par agrégation de communes anciennement multipolarisées mais aussi de pôles urbains entrés depuis dans son orbite (Bourgoin-Jallieu, L'Isle d'Abeau et Villefranche-sur-Saône par exemple).

Carte 15 : Evolution spatiale de l'aire urbaine toulousaine entre 1962 et 2010



Source : AUAT, 2011

L'extension spatiale est spectaculaire : alors qu'elle n'occupait qu'une centaine de km² en 1962 lorsqu'elle ne comptait que deux communes, l'aire urbaine s'étend désormais sur plus de 5 400 km², ce qui toutefois ne la place « qu'en » quatrième position du palmarès national, derrière Paris, Lyon mais aussi Bordeaux. 1982 marque là aussi le début d'une accélération : alors que la superficie gagnée par l'aire urbaine était tombée de 800 km² entre 1962 et 1968 à 500 km² entre 1975 et 1982, elle repart à la hausse depuis, avec un pic de croissance sur la période intercensitaire la plus récente, même si ce constat mérite d'être nuancé puisqu'au regard de la croissance démographique très forte de l'aire

urbaine toulousaine, la consommation d'espace par habitant nouveau est de fait moins importante dans la dernière période intercensitaire que dans les décennies 1980 et 1990.

Tableau 16 : Superficie gagnée par l'aire urbaine (1962-2010)

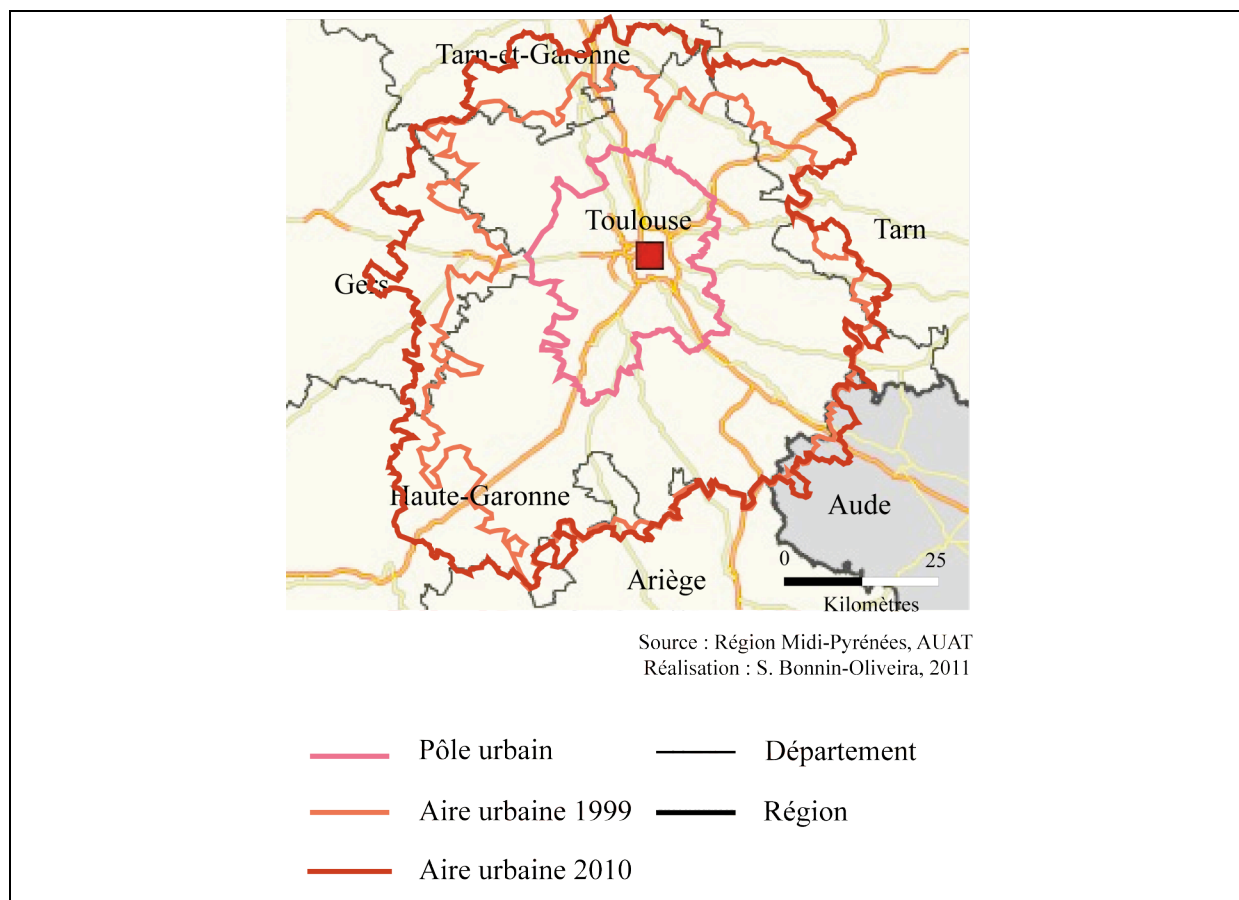
Période intercensitaire	Superficie gagnée par l'aire urbaine
1962-1968	800 km ²
1968-1975	700 km ²
1975-1982	500 km ²
1982-1990	900 km ²
1990-1999	1 000 km ²
1999-2010	1 400 km ²

Source : AUAT, 2010

En 2010, l'extension de l'aire urbaine s'est donc poursuivie avec l'intégration de 111 nouvelles communes. Elle se compose désormais de 453 communes, réparties entre le pôle urbain (qui ne gagne qu'une commune, celle de Lauzerville, pour passer à 73 communes) et la couronne périurbaine (380 communes). Débordant déjà des limites départementales dans son découpage de 1999 qui comptaient 34 communes non haut-garonnaises, elle continue de s'étendre de plus en plus largement sur les départements voisins, puisque sur les 111 communes qui intègrent la couronne périurbaine, 73 ne ressortissent pas de la Haute-Garonne. Le Gers (38 communes), le Tarn (27 communes), le Tarn-et-Garonne (22 communes), l'Ariège (10 communes) et l'Aude (10 communes) fournissent désormais près d'un tiers des communes de la couronne périurbaine.

Si sa dissymétrie Est-Ouest est toujours notable et se renforce puisqu'une bande de communes gersoises intègrent le nouveau découpage qui ne gagne en revanche que très peu de terrain vers l'Est (si ce n'est vers le Nord-Est, de part et d'autre de l'A68 qui relie Toulouse à Albi), on observe les prémices d'un rééquilibrage de la dissymétrie auparavant marquée entre un périmètre s'étendant plus largement au Sud-Ouest, dans le Volvestre, qu'au Nord où l'aire d'influence de Toulouse, quoique de fait limitée par l'aire urbaine montalbanaise, s'étend de manière significative. La dissymétrie interne au pôle urbain est elle aussi notable et renvoie à l'urbanisation et au développement économique plus précoce de l'ouest.

Carte 16 : Les contours de l'aire urbaine toulousaine en 2010



2. Les éléments originels du modèle périurbain toulousain (1962-1999)

2.1. Une périurbanisation résidentielle

2.1.1. Une forte croissance démographique

Avec ses 965 000 habitants (respectivement 761 000 dans le pôle urbain et 203 800 dans la couronne) en 1999, l'aire urbaine est emblématique de l'étalement urbain puisque ce poids démographique ne la classe qu'au 5^{ème} rang des aires urbaines alors que sa superficie et le nombre de communes qu'elle couvre la hissent au deuxième rang derrière Paris. La densité y est ainsi particulièrement faible, de l'ordre de 240 habitants par km², et cache de gros écarts entre les différentes composantes de l'aire urbaine. Avec 3 299 habitants par km² en 1999, Toulouse se révèle bien moins dense que la plupart

des autres métropoles françaises¹²⁵, mais l'est pourtant six fois plus que le reste du pôle urbain et cinquante fois plus que la couronne périurbaine.

L'élargissement continu de l'aire urbaine dont la définition repose sur les relations domicile / travail tissées entre une couronne périurbaine et le reste de l'aire urbaine, ne peut se comprendre qu'au regard du fort dynamisme démographique de périphéries urbaines dans lesquelles s'installent des personnes, venant non seulement du pôle urbain sous la forme d'un desserrement résidentiel mais aussi de toute la France, dont l'emploi se situe dans le reste de l'aire urbaine. Mais ce dynamisme démographique n'est pas uniforme.

La relative stabilité démographique de la ville de Toulouse entre 1968 et 1999, période pendant laquelle la ville ne gagne que 20 000 habitants, passant de 370 000 à 390 000 habitants¹²⁶, n'a d'égale que l'ampleur du développement périurbain : pendant la même période, le nombre de résidents dans l'aire urbaine, hors ville de Toulouse et dans les limites de l'aire urbaine de 1999, a été multiplié par deux, dépassant celui de la ville-centre dès le recensement de 1982 (Cf. Tableau 17).

Tableau 17 : Evolution de la population des différents sous-espaces de l'aire urbaine toulousaine (1968-1999)

	1968	1975	1982	1990	1999
Toulouse	370 796 62,2%	373 796 54,4%	347 995 47,2%	358 688 42,6%	390 350 40,4%
Pôle urbain hors Toulouse	121 355 20,3%	186 588 27,2%	240 514 32,6%	308 658 36,7%	371 613 38,5%
Couronne périurbaine	104 444 17,5%	126 828 18,4%	148 839 20,2%	173 806 20,7%	203 000 21,1%
Aire urbaine hors Toulouse	225 799 37,8%	313 416 45,6%	389 453 52,8%	482 464 57,4%	574 613 59,6%
Aire urbaine ¹²⁷	596 595	687 212	737 448	841 152	964 914

Source : INSEE, RGP, 2006

Au-delà de l'accident statistique que représente à Toulouse la perte de population de la ville-centre entre 1975 et 1982¹²⁸, il est clair que la croissance reprend vivement dès la période 1982-1990, de

¹²⁵ Toulouse est par exemple deux fois moins dense que Lyon (6 103 h/km²) et une fois et demi moins que Bordeaux (4 363 h/km²), ce qui s'explique en partie par sa superficie qui, avec ses près de 12 000 hectares, surclasse la plupart des autres métropoles françaises.

¹²⁶ Même s'il faut se méfier des chiffres du recensement de 1999 qui a vraisemblablement sous-estimé la population.

¹²⁷ Dans ses limites de 1999 pour tous les recensements.

¹²⁸ Déclin qui s'inscrit certes dans la dynamique nationale qui a vu les villes centres perdre de la population entre 1975 et 1982 au profit de leurs périphéries mais qui ne colle pas avec la réalité observée sur le terrain.

façon encore plus marquée entre 1990 et 1999 (Bessy-Pietri, 2000). Mais cette reprise s'ajoute au développement des différentes couronnes de l'aire urbaine plus qu'elle ne le remplace. Sur la période 1968-1999, la comparaison est sans appel : la population de la ville-centre a été multipliée par 1,05, celle de l'aire urbaine dans son ensemble par 1,4, celle de l'aire urbaine hors Toulouse par 2,5. Le poids relatif de la ville-centre dans son aire urbaine n'a donc cessé de diminuer, le rapport avec le reste de l'aire urbaine s'inversant entre 1968 et 1999, de 60% pour la ville-centre et 40% pour le reste à 40% pour Toulouse et 60% pour le reste. Si la part de la ville-centre dans la population totale de l'aire urbaine diminue de recensement en recensement, c'est donc au bénéfice de ses couronnes.

Si l'on affine la lecture en individualisant banlieue¹²⁹ et couronne périurbaine, la croissance la plus importante revient dans un premier temps à la première qui voit sa population multipliée par trois pour atteindre près de 40% de la population de l'aire urbaine en 1999, tandis que la couronne périurbaine a vu doubler le nombre de ses résidents qui représentent à la même date 21% des habitants de l'aire urbaine (Cf. Tableau 17). Ainsi, si le rapport de force reste largement favorable au pôle urbain pris dans son ensemble puisqu'y réside la majeure partie des habitants de l'aire urbaine à chaque date, on ne peut que noter la diminution progressive et continue de son poids démographique depuis 1968 au profit de la couronne périurbaine : s'il représentait alors 82,5% de la population totale de l'aire urbaine, cette part n'atteint plus que 79% en 1999 (Julien, 2000, 13).

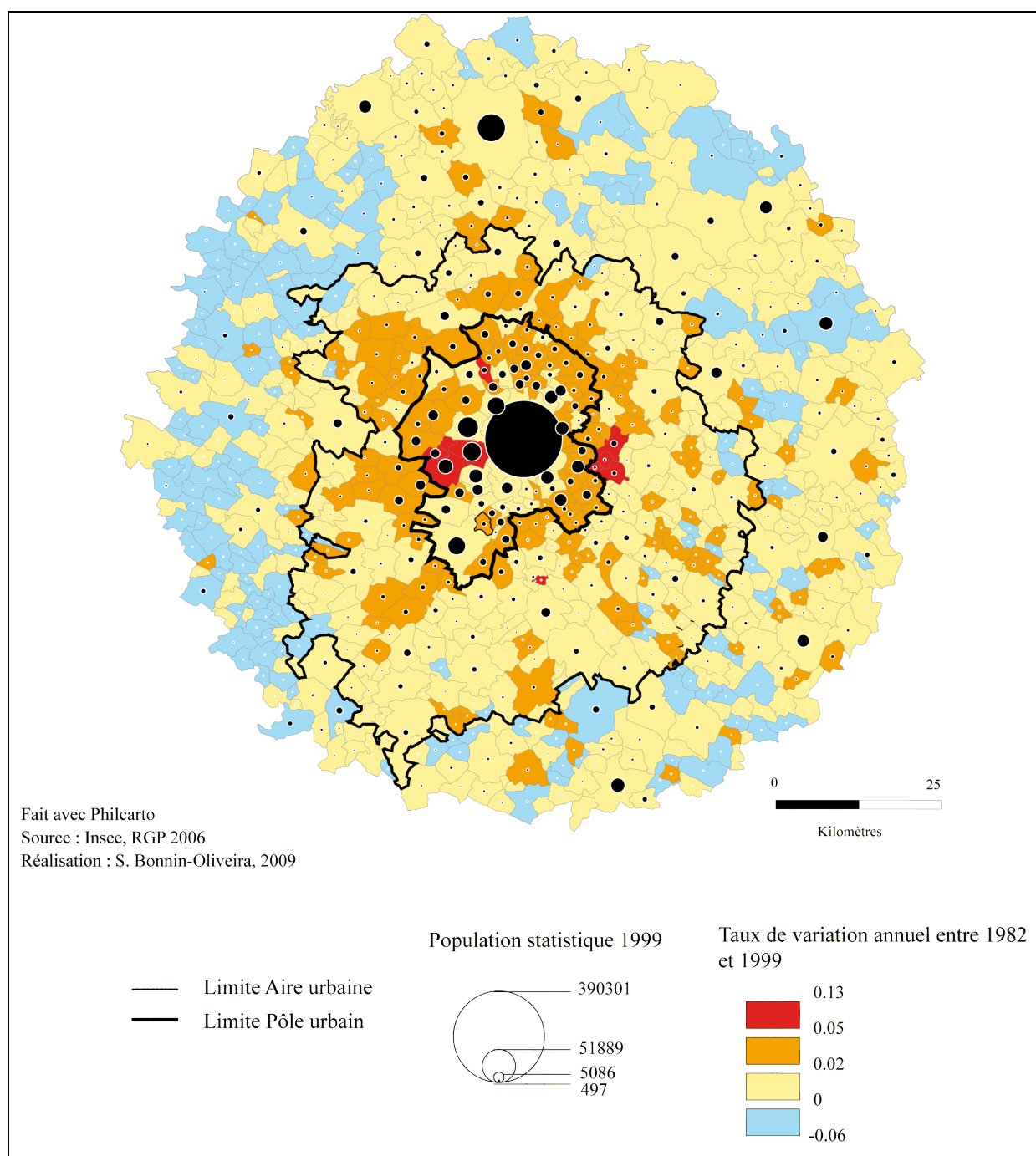
En observant plus précisément l'évolution démographique dans un périmètre de cinquante kilomètres autour de Toulouse¹³⁰ entre 1982 et 1999 (Cf. Carte 17), quelques principes d'organisation de la croissance émergent.

Le pôle urbain concentre l'essentiel des plus fortes croissances communales tandis que la classe orangée de croissance moyenne se répartit de manière plus équitable entre pôle urbain et couronne périurbaine. Les évolutions très positives sont rares au-delà du périmètre de l'aire urbaine, une large couronne externe dans ce rayon de 50 kilomètres perdant au contraire de la population. Le croisement avec les chiffres de la population statistique en 1999 confirme également que la croissance moyenne à forte se porte de manière privilégiée sur des communes déjà relativement importantes du pôle urbain ou de sa frange.

¹²⁹ Constituée de l'ensemble des communes d'une unité urbaine (en l'occurrence ici du pôle urbain) exception faite de la ville-centre.

¹³⁰ Afin de dépasser le périmètre statistique de l'aire urbaine 1999 dont nous pressentions qu'il serait dépassé au prochain recensement et afin de n'étudier les phénomènes à l'œuvre aux franges de cette limite, nous prenons délibérément en compte un périmètre large qui servira de cadre à toutes les études statistiques que nous produirons au fil de la thèse. Par souci de lisibilité, nous nous contenterons d'y représenter le contour de l'aire urbaine toulousaine bien que d'autres aires urbaines, à commencer par celle de Montauban au Nord, en soient également partie prenante.

Carte 17 : L'évolution démographique dans un rayon de 50 kilomètres autour de Toulouse entre 1982 et 1999



Bien qu'il soit difficile de délimiter précisément les différentes couronnes périurbaines¹³¹, la logique dominante, conformément au schéma classique de croissance des villes, est encore grossièrement radio-concentrique puisqu'autour d'un cœur d'agglomération à l'évolution moyenne se succèdent une couronne de croissance soutenue, une autre de moindre croissance et une dernière de déficit démographique.

Bien que ralentis depuis les années 1990, les taux de croissance annuels entre 1982 et 1990 ayant atteint 3,2% dans la banlieue et 2,3% dans la couronne périurbaine, le desserrement de la population se poursuit néanmoins, à Toulouse comme dans les autres agglomérations françaises (Bessy Pietri, 2000). Entre 1990 et 1999, la couronne périurbaine affiche un taux annuel de croissance à peine inférieur à celui de la banlieue (+1,8% contre 1,9% par an), ce qui illustre l'ampleur du desserrement de la population puisque l'écart de croissance entre la banlieue et la couronne périurbaine se réduit, même s'il s'accompagne d'un regain de croissance de la ville-centre qui s'accroît (+0,9%). Ces taux, bien supérieurs à la moyenne des villes françaises (respectivement de +0,15% pour la ville-centre, +0,41% pour la banlieue et +1,19% pour la couronne périurbaine), confirment le fort dynamisme toulousain. Au total, ce sont 102 600 personnes qui se sont installées dans l'aire urbaine entre 1990 et 1999 (230 000 entrants – 127 700 sortants).

2.1.2. Le développement pavillonnaire et ses leviers

Ce développement démographique toulousain, en particulier périurbain, semble bien porté par le désir d'accession à la propriété d'une maison individuelle dans un environnement préservé. A la carte du développement démographique se superpose en effet celle du développement pavillonnaire. Le retournement de tendance en faveur de la maison individuelle au détriment de la production en secteur collectif date de 1975 et est concomitant au report vers la périphérie de la construction neuve, comme l'ont bien montré Guy Jalabert et Marie-Christine Jaillat dans le rapport fait en 1981 pour le compte de la Direction Construction du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, intitulé *La maison individuelle dans l'agglomération toulousaine*. Une étude faite par la Direction Régionale de l'Équipement de Midi-Pyrénées au milieu des années 1990 confirme ce constat en mettant en évidence combien, entre 1982 et 1990, « *l'accroissement de maisons individuelles est proportionnel en nombre au solde migratoire, sauf pour la ville de Toulouse* » (1996, 3). Dans les limites de la ZPIU¹³² de l'époque (418 communes), 51% du parc de résidences principales étaient constitués de maisons individuelles en 1990. Ce chiffre dépassait la barre des 80% au-delà de Toulouse et de sa première

¹³¹ Bernard Kayser et Geneviève Schektmann-Labry s'y sont essayés en 1982 dans l'article, publié dans les *Travaux et documents du CIEU*, n°9, intitulé « La troisième couronne périurbaine : une tentative d'identification » : par le biais d'un croisement de variables à la fois statistiques et issues d'entretiens, ils la définissent comme l'espace où « *les processus d'urbanisation affrontent une agriculture et une société rurale en plein fonctionnement* » contrairement à la deuxième couronne où l'urbanisation est très dynamique, bien que la ligne de démarcation entre les deux ne soit pas évidente. Cette troisième couronne compterait alors 91 communes se situant au-delà des limites du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (63 communes) et de 26 autres communes qu'ils rattachent à la deuxième couronne.

¹³² Pour rappel, les zones de peuplement industriel et urbain constituaient une première tentative de définition fonctionnelle de la ville proposée à l'occasion du recensement de 1982.

couronne. Les autorisations de constructions en individuel, dont le nombre oscille entre 3900 et 4200 par an entre 1982 et 1994, équivalent à plus de 50% du nombre de logements autorisés jusqu'en 1985 avant de ne plus en représenter qu'entre 30 et 40% pendant les dix années suivantes, baisse liée notamment à la mise en place du dispositif Méhaignerie en 1986 qui a favorisé la production de collectif¹³³. Si l'on fait abstraction des logements autorisés dans la ville de Toulouse et la première couronne, ce sont plus de 75% des autorisations qui sont délivrées pour des maisons individuelles jusqu'à la fin des années 1980, entre 60 et 70% au début de la décennie 90. La corrélation entre développement démographique de l'espace périurbain et construction pavillonnaire se voit ici confirmée.

Les modalités de cet essor de la maison individuelle, d'autant plus fort que l'on s'éloigne de Toulouse, diffèrent elles aussi en fonction de la distance à la ville. En effet, sur fond de diminution de la surface moyenne des terrains dans toutes les couronnes de la ZPIU dans les années 1980, cette superficie reste à l'avantage des espaces les plus éloignés puisqu'elle se stabilise, au début des années 1990, aux alentours de 1900 m² en troisième couronne, contre 1300 dans la deuxième couronne et 1000 à 1100 en première couronne. Il s'agit là d'un indice de l'importance croissante de la construction en diffus au fur et à mesure de l'éloignement de la ville-centre : si la part de pavillons construit en ZAC ou en lotissement se situe autour de 50% depuis le milieu des années 1980 dans l'ensemble de la ZPIU, elle dépasse en fait les 70% dans les deux premières couronnes mais ne se situe qu'entre 40 et 50% en troisième couronne. Plusieurs facteurs se conjuguent pour expliquer cette situation (désir d'espace des accédants, moindre coût du foncier qui permet d'acquérir de plus grandes surfaces, moindre anticipation des municipalités...) et renvoient aux différents leviers qui permettent de comprendre le développement pavillonnaire et ses modalités.

Du côté de la demande d'abord, si le désir d'accession fait partie d'un imaginaire collectif largement enraciné, il n'est pas nécessairement à la portée financière du plus grand nombre. Ainsi, les dispositifs d'aide à l'accession ont constitué un socle solide sur lequel se sont appuyés de nombreux projets résidentiels : comme nous l'avons vu dans le chapitre I, prêt aidé pour l'accession à la propriété, prêt à l'accession sociale, prêt conventionné, prêt à taux zéro se sont succédés pour soutenir le marché de la construction en général, individuelle en particulier, de la même façon que les dispositifs de défiscalisation précités avaient pour vocation de favoriser l'investissement locatif en collectif. Si ces prêts aidés ne s'adressaient pas *a priori* à un type d'espace en particulier, force est de constater qu'ils ont en particulier contribué au développement de la couronne périurbaine, favorisant ainsi l'étalement dans les espaces périurbains les plus éloignés. Une étude faite par l'AUAT en 2000 sur le prêt à taux zéro dans l'aire urbaine (dans ses limites de 1990) montre ainsi que ce dispositif a surtout bénéficié, entre 1996 et 1998, à la maison individuelle d'une part (90% des prêts accordés), la couronne périurbaine d'autre part. En effet, si le pourcentage de prêts à taux zéro accordés reste plus important en banlieue que dans cette dernière (47% contre 36%), il progresse puisque le dispositif précédent, les prêts aidés pour l'accession à la propriété, ne se destinait qu'à 26% à la couronne périurbaine. Dans

¹³³ Créé en 1984, ce dispositif avait pour objectif d'enrayer le déclin de la construction de logements en dynamisant les investissements locatifs neufs par le biais d'une réduction d'impôt de 5% étalée sur deux ans au début, le dispositif étant progressivement renforcé jusqu'en 1996 où il est remplacé par le dispositif Périssol.

cette dernière, ce sont ainsi près de la moitié des logements autorisés qui bénéficient d'un prêt à taux zéro, contre un tiers dans la banlieue et seulement 10% à Toulouse.

Le second levier de ce développement pavillonnaire ne renvoie plus à la demande mais à l'offre et derrière elle aux producteurs du cadre bâti. Dans une région traditionnellement « *préservée de l'intervention des capitaux monopolistes* » où « *la production de logement est restée à l'abri d'investissements massifs de la part des promoteurs liés au capital financier* » (Jaillet, Jalabert, 1981, 174-175), les années 1970 marquent l'arrivée des constructeurs nationaux sur la scène de l'appareil local de production. Le résultat en est une segmentation du marché toulousain entre les différentes catégories d'agents : la maison individuelle « bas de gamme » revient aux constructeurs nationaux, la maison « moyen de gamme » est disputée entre ces mêmes constructeurs et les sociétés locales tandis que les maisons « haut de gamme » restent entre les mains des architectes-artisans préservés de l'intervention des grandes firmes. Dans un contexte favorable à la maison individuelle, cette recomposition de l'appareil de production ne peut alors que soutenir la construction, dopée par l'immixtion de la concurrence dans un marché qui en était jusqu'alors exempt.

Enfin, un dernier levier est constitué par l'offre non plus immobilière mais foncière que contribuent à façonner les maires au travers de leurs documents d'urbanisme. B. Kayser et G. Schektman-Labry ont ainsi bien montré combien la gestion municipale concourait à différencier le devenir des communes périurbaines, qu'ils répartissent en trois groupes selon que l'urbanisation y est bloquée (limitation du droit de construction grâce à la planification qui constitue une arme en cas de litige, faible intégration des nouveaux résidents), souhaitée (« *accord sans restriction aux permis de construire* » sans recours au zonage dont on craint le caractère autoritaire) ou régulée (contrôle assez strict du développement grâce au bon usage des moyens de planification). Un article de S. Belotti et N. Bonnet, publié dans le même numéro des travaux du CIEU sur la *Production de l'espace périurbain*, complète cette analyse de la production de l'offre foncière en montrant combien « *les municipalités calquent leur comportement sur celui des agriculteurs* » (1982, 72) : l'absence de pression agricole, notamment au sein des conseils municipaux, encourage les élus à favoriser la construction, parfois au risque d'un développement anarchique, tandis qu'une agriculture dynamique est le gage d'une réglementation plus forte en faveur de sa protection et donc souvent en faveur d'une organisation plus stricte de la croissance et de la construction.

Si, sous l'effet de ces différents moteurs, les ménages et les maisons s'éloignent progressivement de Toulouse, tel n'est pas nécessairement le cas des emplois qui, majoritairement maintenus dans le pôle urbain, ont engendré une forte dépendance de la périphérie envers le centre, deuxième élément fort du modèle périurbain toulousain.

2.2. Une logique centre / périphérie forte

2.2.1. La déconcentration relative des activités

Cette croissance démographique, appuyée sur un développement pavillonnaire largement favorisé par une conjonction de facteurs (montée des couches sociales moyennes, politiques étatiques,

développement de l'offre de crédits immobiliers, restructuration de l'appareil de production...), n'en reste pas moins, du moins au début, connectée aussi à la localisation des activités. C'est même le premier élément fondateur de la « *production de l'espace urbain périphérique* » cité par Marie-Christine Jaillet et Guy Jalabert dans l'analyse qu'ils font, en 1982, du développement des périphéries comme découlant d'« *une évolution d'ensemble du système social* »¹³⁴. Cette conclusion renvoie au constat du « *desserrement des industries dans les banlieues* » fait par Jean-Paul Laborie et Jean-François Langumier dans un article paru la même année dans la *Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest*¹³⁵ mais aussi l'année précédente dans les *Annales de la Recherche Urbaine* à partir d'une étude de la mobilité des établissements industriels entre la fin des années 1960 et la fin des années 1970. D'après les dénombrements effectués pour l'agglomération toulousaine, entre 1969 et 1979, ce sont 48% des établissements qui ont connu un desserrement, quand la moyenne de ces transferts dans les autres agglomérations enquêtées (Mulhouse, Lyon, l'ensemble Albi-Carmaux-Castres-Mazamet) n'est que de 17%. Il faut néanmoins prendre ces chiffres avec précaution dans la mesure où, dans le cas toulousain, eu égard à la faible part des mouvements d'établissements dans les communes périphériques et à la superficie de la commune de Toulouse, cette dernière a été prise en compte pour comptabiliser les établissements desserrés au sein de l'agglomération d'alors. Ces transferts, qui sont le fait d'entreprises en expansion, se font principalement vers les terrains équipés qu'offrent les communes périphériques désireuses de rentrées fiscales, et le long d'un axe qui permet de maintenir les liens avec d'autres établissements et/ou la clientèle. Ces analyses mettent ainsi en évidence les interactions entre mobilité résidentielle et mobilité des activités puisque le transfert d'entreprises permet d'une part de se rapprocher d'un bassin de main d'œuvre existant en périphérie, selon une « *règle de proportionnalité entre le degré de qualification du travail et la distance du transfert du centre vers la périphérie* » (Laborie, 1982, 41) mais occasionne d'autre part de nouvelles installations résidentielles. Il y a congruence entre la périphérisation des activités et celle des habitants puisque « *la localisation des établissements est à la fois liée à la logique résidentielle de la force de travail mais est aussi inductrice de localisations résidentielles* » (Jaillet, Jalabert, 1982, 9). Ainsi, F. Solignac-Luans constate qu'« *à la structuration simple de la métropole des années soixante polarisée autour de la commune centre, a succédé une agglomération aujourd'hui éclatée où se dessine un schéma multipolaire* »¹³⁶.

Si l'on peut considérer qu'il s'agit là des signes de la naissance d'une multipolarisation de l'agglomération (Jaillet, Jalabert, 1993), celle-ci reste néanmoins circonscrite au territoire de la ville-centre et de sa proche périphérie, conformément au constat général dressé par S. Berroir qui fait remarquer qu'« *au-delà des formes héritées et sans cesse réinvesties, le desserrement contribue avant tout à un plus grand étalement de la ville autour du centre, ne remettant pas directement en cause sa structure monocentrique* »¹³⁷. Ainsi, si la part de Toulouse dans l'emploi

¹³⁴ JAILLET M.-C., JALABERT G., 1982, « La production de l'espace urbain périphérique », in *La production de l'espace périurbain*, Travaux et documents du CIEU, n°9, Toulouse, p. 7-25.

¹³⁵ LABORIE J.-P., LANGUMIER J.-F., 1982, « L'industrialisation périurbaine : une extension de la division spatiale du travail et du morcellement social », in *RGPSO*, n°1, t. 53, p. 35-50.

¹³⁶ SOLIGNAC-LUANS F., 1995, L'évolution de la centralité et l'émergence de polarisation nouvelles dans les espaces urbains. Le cas de l'agglomération toulousaine, Thèse de doctorat de Géographie-Aménagement, CIEU-UTM, p. 305

¹³⁷ BERROIR S., 1996, « Densités de population et d'emploi dans les grandes villes françaises », in PUMAIN D. & GODARD F. (Coord.), *Données Urbaines*, Paris, Anthropos, coll. « Villes », p. 185.

a effectivement diminué entre 1975 et 1999, passant de 71% à 59%, c'est au bénéfice de la banlieue qui progresse de 17 à 31% de l'emploi tandis que la couronne périurbaine stagne à 10%.

Tableau 18 : Evolution de l'emploi dans l'aire urbaine toulousaine entre 1975 et 1999

	1975	1982	1990	1999
Toulouse	188 365 71,2%	198 676 68%	225 100 64,4%	234 612 58,6%
Reste banlieue	45 120 17%	60 072 20,6%	89 328 25,6%	124 492 31,1%
Couronne périurbaine	30 860 11,7%	33 084 11,3%	35 185 10%	41 371 10,3%
Aire urbaine	264 345	291 832	349 613	400 475

Source : INSEE, RGP, AUAT, 2002

Ce mouvement, qualifié de desserrement industriel quand il est analysé du point de vue de la ville-centre (voire même du centre de la ville-centre eu égard à la superficie de la commune de Toulouse), peut donc tout aussi bien se lire à plus petite échelle comme le maintien d'une concentration qui va d'autant plus se révéler que le développement démographique de territoires de plus en plus éloignés de Toulouse va s'accroître. De plus, si « *la banlieue des années 1990, [...] toujours résidentielle, [...] est devenue aussi un lieu de concentration de l'emploi* » (Solignac-Luans, 1995, 265), ce développement a procédé par hiérarchisation des secteurs entre eux. En effet, le spectaculaire développement économique de l'agglomération toulousaine, érigée au rang de métropole d'équilibre en 1963, a provoqué de fortes mutations dans la structuration de la ville et la naissance de plusieurs pôles au caractère socio-économique fortement marqué. Ainsi à un secteur sud-est développé autour de l'activité spatiale, de la recherche et de grandes écoles, se juxtaposent une aire sud-ouest fondée sur un secteur commercial dominant, une aire nord-ouest structurée par l'aéroport et les activités aéronautiques, une aire nord qui cherche à s'intégrer à l'économie de l'agglomération (Jalabert, Jaillet, 1993) et une aire est dont la gestation, basée sur l'activité tertiaire, est plus récente autour du terminus de la ligne A du métro (Jourdan, 2007). En 1990, ces pôles concentrent plus de 70% des emplois de l'aire urbaine, à égalité entre ville-centre et pôles de la banlieue. Si la périphérie semble donc bien s'intégrer à un système économique et urbain d'agglomération, c'est d'une manière sélective et différentielle qui n'est pas sans incidence sur les déplacements domicile / travail d'une part, la répartition socio-spatiale de la population d'autre part.

2.2.2. Des déplacements domicile / travail polarisés

Bien que cette délocalisation de l'emploi en périphérie puisse être le signe d'un rapprochement entre lieu de vie et lieu d'emploi, rien ne garantit que l'emploi desserré soit effectivement occupé par un actif résident de la commune. Au contraire, une analyse des déplacements domicile / travail illustre bien la déconnexion persistante entre les lieux de vie et les lieux d'emploi : la prégnance de la ville-centre et du pôle urbain dans l'organisation de la vie des périurbains est réelle. Plusieurs indicateurs dessinent le visage d'une société périurbaine majoritairement pendulaire.

La proportion d'actifs quittant leur commune de résidence pour aller travailler ne cesse d'augmenter au fil des recensements : en 1982 déjà, près de 76% des actifs des communes du SDAU¹³⁸ hors Toulouse changeaient de commune pour aller travailler, tandis que la moyenne des actifs résidant et travaillant dans la même commune oscillait entre 20 et 30% en fonction des secteurs géographiques du SDAU. Sur les 70 à 80% restants, entre 50 et 65% travaillent à Toulouse où travaillent également 88% des actifs qui y vivent. Trois constats forts quant aux migrations alternantes ressortissent d'une étude de l'AUAT publiée en 1986¹³⁹ : le poids économique écrasant de la ville-centre (80% de l'emploi de l'agglomération y est concentré), l'existence de bassins d'emploi de proximité autour de zones déjà bien dessinées (la sortie nord de l'agglomération autour de Fenouillet et Aucamville notamment, l'ouest de l'agglomération autour des communes de Blagnac et Colomiers, la sortie sud de la ville le long de la RN 20 autour de Portet-sur-Garonne et Roques), la faiblesse des échanges entre secteurs de la périphérie pour la faible part des actifs qui ne travaillent ni dans leur commune de résidence ni à Toulouse. Or cette description de la répartition de l'appareil économique et des déplacements qu'elle occasionne, valable en 1982 dans une aire de 63 communes, ne semble pas bien différente de la situation en 1999, si ce n'est que les zones se sont élargies. Le pôle urbain dans son ensemble a pris le relais de Toulouse en termes de polarisation de l'emploi (90% de l'emploi de l'aire urbaine s'y concentre, dont 60% à Toulouse même) et l'aire urbaine joue le rôle de zone de recrutement des actifs¹⁴⁰. Une analyse des effectifs d'actifs travaillant dans leur commune de résidence reflète par la négative cette situation : en 1999, près de 115 000 habitants de Toulouse travaillent sur place, 37 000 actifs résident et travaillent dans la même commune en banlieue, ce n'est plus le cas que de 20 000 habitants dans la couronne périurbaine. Ainsi, plus on réside loin de Toulouse et du pôle urbain, plus on a de chance de changer de commune pour travailler. Cela explique qu'en 1999, 44% des actifs de l'aire urbaine changent chaque matin de commune pour se rendre sur leur lieu de travail, part qui passe à 79% des actifs si l'on exclut les actifs toulousains, moins mobiles, pour ne retenir que les navetteurs vivant en banlieue et dans la couronne périurbaine.

Si l'on décompose ces flux en 1999 (Cf. Tableau 19), on s'aperçoit des liens multiformes qu'ils tissent entre les territoires. Les déplacements banlieue / ville-centre sont les plus importants puisque plus de

¹³⁸ Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme : discuté à partir de 1972, il sera finalement approuvé en 1982 sur un périmètre de 63 communes (Cf. Chapitre V).

¹³⁹ AUAT, 1986, Les migrations alternantes domicile – travail dans l'agglomération toulousaine, 69 p.

¹⁴⁰ N'oublions pas que c'est sur ce critère de la dépendance fonctionnelle que la définition des aires urbaines se base : l'aire urbaine est constituée d'un pôle urbain et d'une couronne périurbaine, cette dernière rassemblant les communes dont au moins 40% des résidents ayant un emploi travaillent dans le pôle urbain ou une commune polarisée par lui.

20% des actifs résidant dans l'aire urbaine quittent leur commune de résidence en banlieue pour aller travailler à Toulouse tandis que près de 8% de ces actifs rejoignent également la ville-centre mais en venant de la couronne périurbaine. Près d'un tiers des déplacements domicile / travail sont ainsi à destination de Toulouse dont le poids économique est d'autant plus incontestable que s'y ajoute un autre tiers d'actifs résidant et travaillant dans la ville-centre.

Tableau 19 : Les navettes domicile / travail dans l'aire urbaine en 1999

Destination Origine	Toulouse		Banlieue		Couronne périurbaine		Total	
Toulouse	114 658	30,7%	23 796	6,4%	2001	0,5%	140 455	37,6%
Banlieue	76 931	20,6%	74 498	19,9%	3733	1%	155 162	41,5%
Couronne périurbaine	28 515	7,6%	20 036	5,4%	29 194	7,8%	77 745	20,8%
Total	220 104	58,9%	118 330	31,7%	34 928	9,3%	373 362	

Source : INSEE, 1999, AUAT, 2002

La banlieue s'est néanmoins forgée une place de choix en termes d'attractivité économique puisque, en plus des 20% d'actifs qui y résident et y travaillent, elle attire des actifs venant non seulement de la couronne périurbaine (5% des migrants pendulaires) mais surtout de Toulouse (6% des navetteurs) ce qui témoigne du poids économique qu'elle a acquis au fur et à mesure de la déconcentration de certaines activités d'abord, de l'implantation de nouvelles activités d'autre part. On ne peut pas en dire autant de la couronne périurbaine qui draine à peine plus de 9% des actifs, dont près de 8% provenant de la seule couronne périurbaine. Le solde actifs entrants ou travaillant sur place / actifs sortants pour chaque territoire confirme cette polarisation économique de l'aire urbaine autour de la ville-centre d'abord, du pôle urbain ensuite.

Tableau 20 : Solde actifs entrant et travaillant sur place / actifs sortant dans l'aire urbaine en 1999

	Toulouse	Banlieue	Couronne périurbaine
Entrants / résidents	220 104	118 330	34 928
Sortants	25 797	80 664	48 551
Solde	+ 194 307	+ 37 666	- 13 623

Source : INSEE, 1999, AUAT, 2002

Cette situation renvoie bien à la localisation des emplois à Toulouse et dans le pôle urbain dans son ensemble. Leur attractivité envers les communes environnantes est donc très forte et traduit l'évolution

de la nature du pôle urbain : constitué du moins dans sa partie centrale par les communes ayant accueilli la première phase de la périurbanisation, il est devenu très attractif à la fois pour Toulouse, pour ses propres communes et pour la couronne périurbaine la plus proche, selon une logique de secteur identifiée notamment par Gabriel Jourdan, « *généralement, les habitants des communes périurbaines (seconde couronne et au-delà) utilisent le pôle nouveau le plus proche, plus rarement le centre de Toulouse* » (Jourdan, 2007, 9).

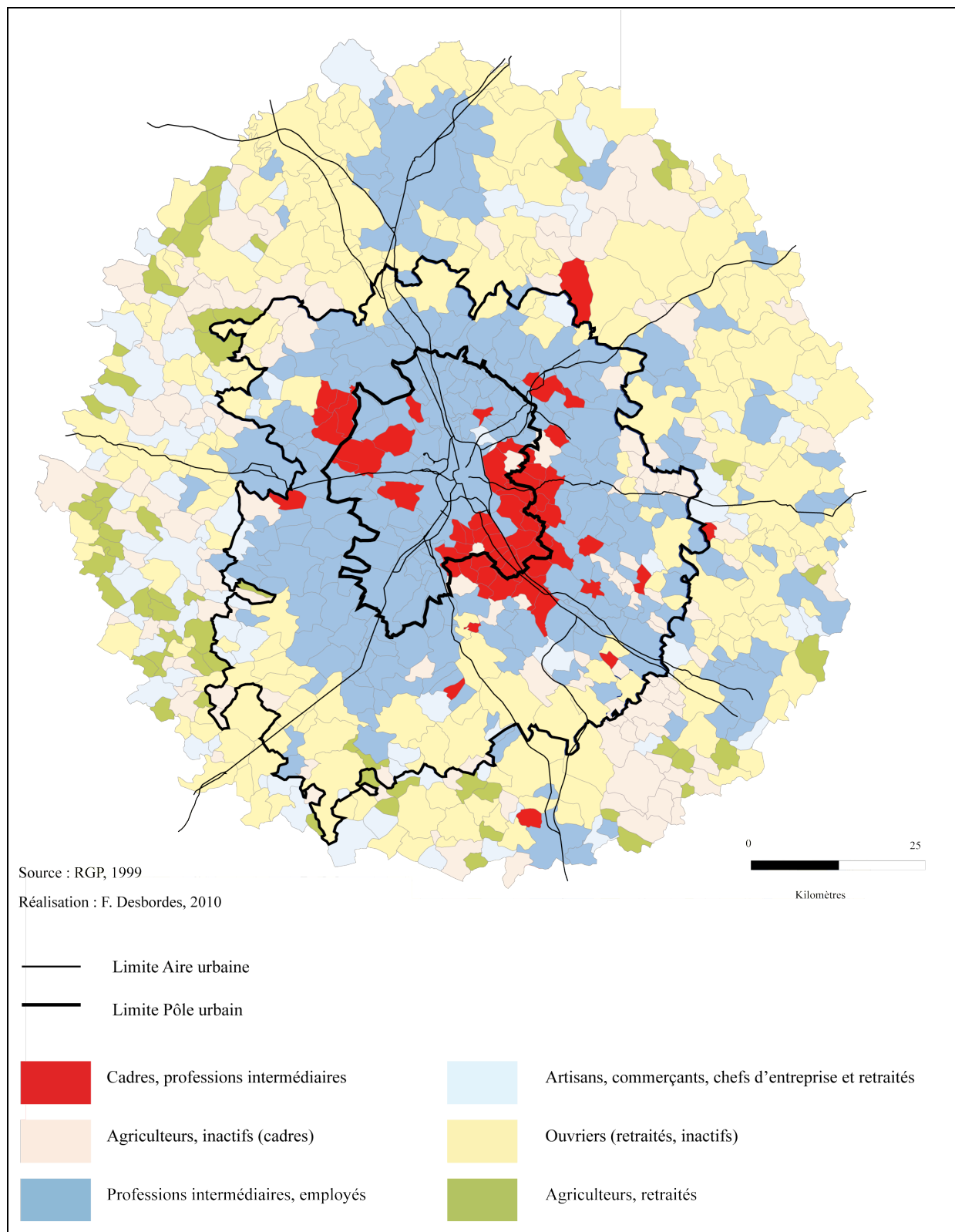
Malgré une relative déconcentration des emplois à l'échelle du pôle urbain, l'aire urbaine toulousaine reste fortement polarisée par la ville-centre et son immédiate périphérie, d'autant plus que son étalement est de plus en plus lointain. Archétype de la marée pavillonnaire, elle l'est donc aussi de la « *ville mobile* » (Estèbe, 2008) et pendulaire : dans le périmètre de l'enquête ménage de 1996, la voiture prend, entre 1978 et 1999, une place croissante, passant de 48 à 63% des déplacements, cette proportion dépassant les 80% dans les espaces pavillonnaires de périphérie. Or ces processus de polarisation des déplacements par le centre et de « *dépendance automobile* » (Dupuy, 1999) ne sont pas sans conséquence sur la répartition des groupes sociaux dans l'espace.

2.3. Une différenciation sociale marquée

Le périurbain toulousain a en effet été un laboratoire d'observation de la diversification socio-spatiale de l'espace périurbain que l'on abordait auparavant sous l'angle du constat d'une relative homogénéité, celle des « classes moyennes », concept dont on a vu qu'il était à déconstruire au même titre que la notion de secteur tertiaire qui lui était associée (Vanier (dir.), 1999). Ainsi, Lionel Rougé dont la thèse, soutenue en 2005, était centrée sur l'accession à la propriété dans les franges de l'agglomération toulousaine et Lydiane Brevard qui a travaillé dans sa thèse soutenue en 2003 sur l'insertion des nouveaux habitants à la périphérie des villes et les fractures locales induites ont pu mettre en lumière une première cause bien connue des différenciations socio-spatiales, celle de la distance à la ville-centre. Les communes étudiées par Lionel Rougé par exemple sont toutes situées à plus de 30 voire 40 kilomètres de Toulouse. Elles correspondent, conformément au constat fait par C. Guilly et C. Noyé dans leur *Atlas des nouvelles fractures sociales*, aux franges de l'espace périurbain dans lesquelles s'installent, notamment sous l'effet des dispositifs d'aide à l'accession évoqués précédemment, les ménages modestes d'ouvriers, employés ou appartenant aux franges inférieures des professions intermédiaires.

Cette logique globalement radioconcentrique de la distribution des groupes sociaux apparaît bien sur une carte de la répartition des catégories socio-professionnelles dans l'aire urbaine en 1999, réalisée pour les besoins d'une étude sur les profils communaux de la gestion des territoires périurbains toulousains, mais on y devine aussi les signes de sa complexification et de son évolution.

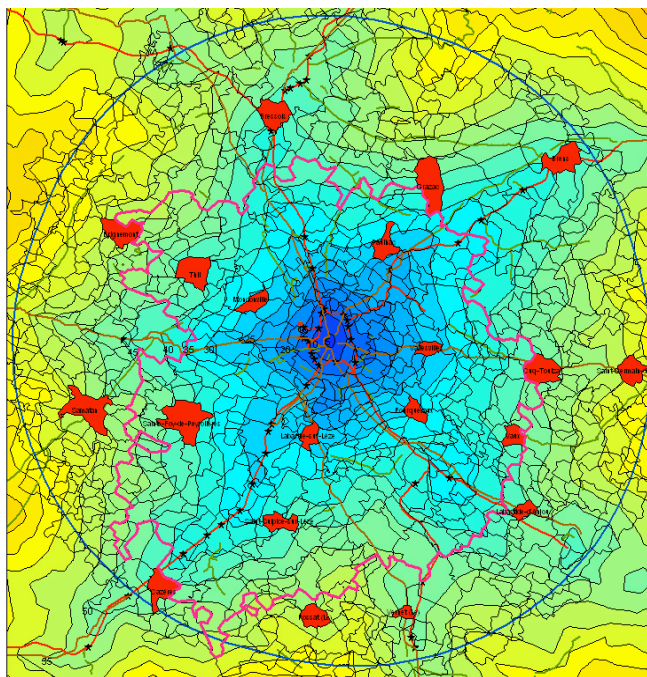
Carte 18 : Typologie de la répartition des catégories socioprofessionnelles dans un rayon de 50 km autour de Toulouse en 1999



Encadré 3 : Les profils communaux de la gestion des territoires périurbains toulousains (2007)

Réalisée dans le cadre d'une convention de travail entre le LISST-CIEU et la DDE de la Haute-Garonne, cette étude avait pour objectif de dresser des profils de communes situées dans une couronne de 10 à 50 kilomètres autour de Toulouse, à partir des données socio-démographiques existantes, de l'exploitation des permis de construire récents et d'entretiens afin d'approfondir les logiques d'installation des nouveaux résidents d'une part, les réactions de la population installée de plus longue date à ces installations et leur traduction dans les politiques de gestion du territoire d'autre part.

Elle a mêlé un travail de cadrage statistique à l'échelle de l'aire urbaine sur trois thèmes essentiels de la périurbanisation, les dynamiques démographiques, les profils socioprofessionnels et les dynamiques de la construction et un travail d'entretiens auprès de trois types d'acteurs (maires, agriculteurs, responsables d'associations) dans un échantillon de vingt communes prises sur différents axes et isochrones (15, 30 et 45 minutes du périphérique) dans l'aire urbaine.



Elle a permis d'identifier différentes stratégies communales de gestion des territoires périurbains autour de quatre figures : de l'urbanisation bloquée à l'urbanisation subie en passant par l'urbanisation régulée, un quatrième profil se définissant par l'attentisme dont faisaient preuve leurs élus dans la perspective des élections municipales à venir. Cette recherche a également permis de montrer qu'au-delà de ces attitudes différentes vis-à-vis de leur développement, les communes étaient confrontées à des problématiques similaires notamment en termes d'accompagnement de la croissance et d'intégration des nouveaux habitants.

Elle a débouché sur un rapport : Bacconnier S., Balti S., Bonnin S., Desbordes F., 2007, *Profils communaux de la gestion des territoires périurbains toulousains*, Rapport DDE de Haute-Garonne, 48 p.

La ville-centre n'affiche de dominante sociale ni par les classes supérieures, ni par les classes les plus populaires, ce qui pourrait renvoyer à une relative mixité sociale, ou pour reprendre les termes plus prudents d'une publication conjointe de l'INSEE et de l'AUAT en 2008, à une « *diversité toulousaine* », même si les contrastes internes de cette métropole régionale sont bien connus, entre territoires de la relégation incarnés par le Mirail et quartiers centraux de la gentrification, conformément au modèle de la ville à trois vitesses (Donzelot, 2004). Autour de Toulouse, une première couronne de surreprésentation de cadres et professions intermédiaires (en rouge sur la carte 18) apparaît bien, mais de manière discontinue : bien marquée dans l'arc sud-est, elle est sporadique à l'ouest et inexistante au nord-nord-est et au sud-ouest. Il s'agit là d'un premier signe de la multicausalité des lignes de fracture présentes dans le périurbain : des facteurs autres que la distance sont à l'origine de cette fragmentation et illustrent l'importance de l'effet de contexte sur la périurbanisation propre à chaque ville. Nous avons vu que le desserrement des activités avait tendance à « *individualiser, à valoriser différenciellement tel secteur du périurbain par rapport à tels autres* » (Jaillet, Lotton, 1998, 10) : le développement économique et la montée en qualification qu'il a induite ont provoqué l'installation d'une population à la demande sociale forte en faveur de logements et d'équipements de haut niveau. La part des cadres et professions intermédiaires s'est d'ailleurs accrue entre 1990 et 2006, passant de 40 à 51% de la population de l'aire urbaine (INSEE, RGP). La forte attractivité de l'aire urbaine a engendré la multiplication des programmes immobiliers, la flambée des prix et l'accentuation de la stratification sociale : certains secteurs jouent la carte de l'accueil de ces cadres, d'autres se voient réserver le rôle de réceptacle d'une population mise à l'écart et assignée à résidence. En effet, si l'image de Toulouse est avant tout celle d'une ville attirant cadres et professions supérieures, son attractivité ne s'y résume pas, ce qu'a montré une étude sur les nouveaux arrivants de l'aire urbaine entre 1990 et 1999¹⁴¹. Si 25% des entrants de plus de 15 ans (hors élèves et étudiants) dans l'aire urbaine sont diplômés de l'enseignement supérieur, 40% ont un niveau de formation inférieur au bac. Les proportions sont les mêmes si l'on s'intéresse aux catégories socio-professionnelles des actifs entrants, avec 24% de cadres et 40% d'ouvriers et employés.

C'est ainsi que, pour revenir à l'analyse de la carte, une grande auréole autour de Toulouse, que l'on retrouve autour des principales villes (Montauban, Castelnau-d'Aud) et bourgs (Gaillac, L'Isle Jourdain), et se diffusant à l'est, est caractérisée par une légère surreprésentation des professions intermédiaires et des employés (communes en bleu foncé sur la carte 18). Elle correspond à ce que l'on désigne sous le terme englobant de « classes moyennes » et renvoie à l'image classique de la couronne périurbaine. En s'éloignant de Toulouse, les répartitions sont plus contrastées de commune à commune. Quatre profils y coexistent. Surtout présentes dans la frange ouest et donc gersaises, des communes, en vert sur la carte, se caractérisent par une surreprésentation des agriculteurs et des retraités. On remarque aussi la diffusion, mieux répartie dans le rayon retenu, de communes caractérisées par une surreprésentation d'agriculteurs et d'inactifs accompagnés d'une présence moins marquée mais néanmoins notable de cadres (communes en rose) : on peut y lire les indices d'un basculement sociologique de ces communes lié à l'installation de grands navetteurs aisés au potentiel de mobilité illimité et consenti pour « *aller rechercher à la campagne une qualité particulière d'environnement et d'habitat* » (Jaillet

¹⁴¹ Réalisée en 2005 à la demande du Conseil de Développement de l'agglomération toulousaine, cette étude, réalisée par le laboratoire CIRUS-CIEU, avait pour objectif d'approcher les profils des « nouveaux toulousains » afin de mieux pouvoir répondre à leurs besoins, notamment dans le cadre de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale.

et al., 2006, 165). Les deux profils restants correspondent à des communes dont la combinaison des catégories reste plus proche de la moyenne : surreprésentation des ouvriers accompagnés d'une moindre surreprésentation de retraités et d'inactifs pour les communes en jaune, points de chute de potentiels « *captifs* » du périurbain contraints dans leur localisation résidentielle, ou de manière plus atypique, présence supérieure à la moyenne des artisans, commerçants et chefs de petites entreprises et des retraités dans les communes en bleu pâle, témoin d'un relatif maillage des franges par des pôles de services et de commerces vieillissants.

On a tenté à travers les deux premières sous parties de ce chapitre de donner à voir ce qui a pu apparaître comme un modèle toulousain de la périurbanisation, basé sur un très fort étalement urbain, assis sur un développement pavillonnaire tout aussi puissant, très dominé par une ville-centre et un pôle urbain qui concentrent les emplois et marqué par une différenciation sociale liée à la spécialisation économique de certains secteurs urbains. Il convient néanmoins au vu de la poursuite de la périurbanisation dans l'aire urbaine toulousaine de porter un regard neuf sur les évolutions en cours qui, entre réplique et bifurcation, donnent à voir un nouveau visage du périurbain.

3. Le nouveau visage des espaces périurbains toulousains (1999-2010)

3.1. La vague périurbaine se poursuit

3.1.1. Le « boom démographique » (INSEE, 2009) de l'aire urbaine

- *Une aire urbaine toujours plus peuplée*

Alors que le nouveau zonage en aires urbaines témoigne d'une « *poursuite de la périurbanisation et d'une croissance des grandes aires urbaines* » à l'échelle nationale (INSEE, 2011), l'aire urbaine toulousaine n'échappe pas à la règle puisque l'on a vu que 111 communes supplémentaires ont contribué à l'étendre entre 1999 et 2010.

Si elle a reculé au troisième rang national en nombre de communes et au quatrième en superficie, avec 1 202 889 habitants (respectivement 864 936 dans le pôle urbain et 337 953 dans la couronne) en 2008, dans ses limites de 2010, elle s'est en revanche hissée au 4^{ème} rang des aires urbaines, dépassant celle de Lille (dans sa partie française). Cette évolution globale ne doit pas masquer la poursuite de l'évolution des rapports de force entre les sous-espaces urbains qui la composent au détriment de la ville-centre, qui accueille malgré tout toujours l'effectif de population le plus important (36,5%), mais dont l'avance sur la banlieue diminue, cette dernière voyant en outre pour la première fois son poids démographique relatif reculer au profit de la couronne périurbaine qui représente désormais 28% de la population de l'aire urbaine (Cf. Tableau 21).

Cette réactualisation du zonage plaide donc bien en faveur de la poursuite de la périurbanisation par laquelle « *des communes situées à la périphérie des grandes aires s’y rattachent ainsi progressivement pour deux raisons : d’une part, de faibles créations d’emplois dans ces communes ; d’autre part, le choix fait par certains ménages travaillant dans les aires urbaines d’habiter plus loin, pour des raisons liées au coût du logement ou au cadre de vie* » (INSEE, 2011, 2).

Tableau 21 : Evolution de la population des différents sous-espaces urbains de l'aire urbaine toulousaine (1999-2008)

	Nombre d’habitants et poids dans l’aire urbaine en 1999	Nombre d’habitants et poids dans l’aire urbaine en 2008
Toulouse	390 350 38,2%	439 553 36,5%
Agglomération hors Toulouse	371 613 36,4%	425 383 35,4%
Couronne périurbaine	259 411 25,4%	337 953 28,1%
Aire urbaine hors Toulouse	631 024 61,8%	763 336 63,5%
Aire urbaine ¹⁴²	1 021 374	1 202 889

Source : INSEE, 2011

Le dynamisme démographique toujours fort de ces espaces ne nous dit pas autre chose.

- *Un développement démographique toujours fort*

Avant même que le périmètre des aires urbaines ne soit redessiné en 2010 à partir des données du recensement 2008, des tendances démographiques fortes dans l’aire urbaine toulousaine apparaissaient et allaient dans le sens d’un renforcement de la périurbanisation¹⁴³.

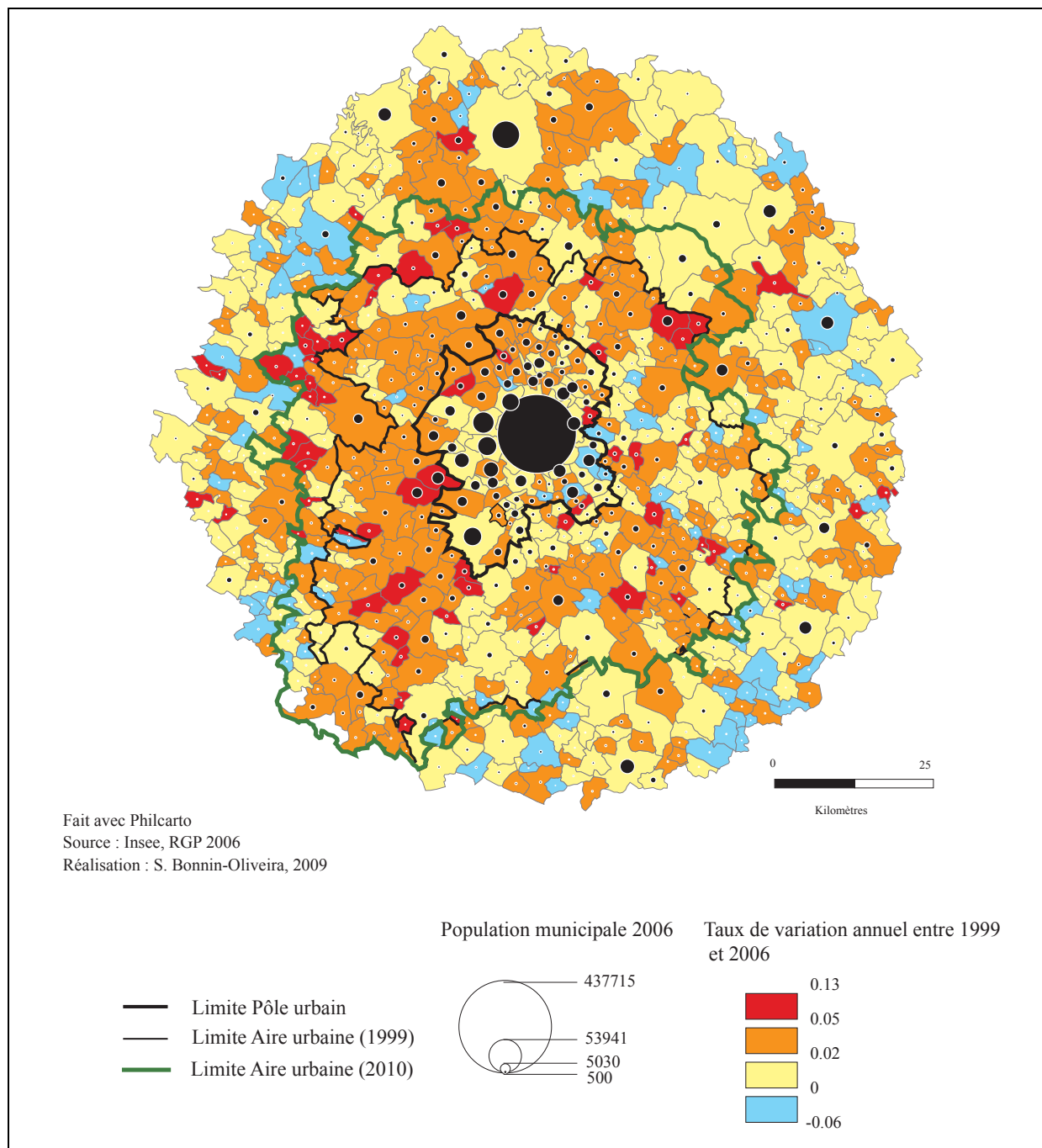
Dans son 6 Pages de janvier 2009, l’INSEE Midi-Pyrénées consacre un encadré au « *boom démographique de l’aire urbaine de Toulouse* » qui s’analyse à trois échelles.

¹⁴² Dans ses limites de 2010 pour les deux recensements.

¹⁴³ La plupart des analyses statistiques qui suivent ayant été menées avant la parution des résultats du recensement le plus récent, elles prennent pour référence les résultats du recensement 2006 mais le choix d’un périmètre élargi à 50 kilomètres autour de Toulouse a permis d’élargir la réflexion et d’anticiper le nouveau périmètre de l’aire urbaine toulousaine que nous avons reporté *a posteriori* sur les cartes.

D'une part, c'est l'aire urbaine dans ses limites de 1999 qui continue d'accueillir une croissance importante, chiffrée à 20 000 habitants par an (solde naturel et migratoire confondus), soit un taux annuel de croissance de 1,9% contre 1,5% pour la précédente période intercensitaire, ce qui la place en tête des aires urbaines de plus de 300 000 habitants, devant Montpellier et Rennes.

Carte 19 : Le boom démographique dans un rayon de 50 kilomètres autour de Toulouse entre 1999 et 2006



Une analyse affinée montre néanmoins que cette forte croissance est essentiellement portée par la couronne périurbaine dont la croissance s'accélère pour atteindre 3,1% par an, soit près de deux fois plus que la banlieue qui augmente de moins en moins (1,6%) et qui devient moins dynamique que la ville-centre dont la croissance continue de prendre de l'ampleur (1,7%). C'est ainsi la couronne périurbaine qui accueille les effectifs les plus importants (+ 7100 habitants par an en moyenne contre 3500 entre 1990 et 1999), suivie par la ville-centre (+ 6100 par an contre 3500 précédemment) et la banlieue (+ 6000 contre 7000 précédemment). La carte présentée ci-dessus (Carte 19) confirme cette tendance générale : la couronne périurbaine compte une majorité de communes dans la classe orangée tandis que le pôle urbain affiche des valeurs dans l'ensemble plus faibles, ce que ne font qu'attester les chiffres plus récents parus pour la période 1999-2008 dans le périmètre actualisé de l'aire urbaine (3% de croissance annuelle dans la couronne périurbaine contre 1,4% dans le pôle urbain pour une croissance annuelle moyenne de 1,8%).

Enfin, un troisième niveau d'analyse permet d'introduire l'hypothèse d'une extension de la périurbanisation au-delà de l'aire urbaine. On assiste en effet, pour reprendre les termes de l'INSEE, à un « *renouveau démographique dans les campagnes* » qui retrouvent, pour la première fois depuis 1962, une dynamique de croissance, de l'ordre de 0,7% par an. Comment néanmoins faire la part entre ce qui relève d'un réel retour à la croissance des campagnes et ce qui s'explique par la poursuite de l'étalement urbain dans des communes aux franges de l'aire urbaine ? La cartographie des taux annuels de variation des populations communales dans un rayon de 50 kilomètres autour de Toulouse tend à étayer la seconde hypothèse puisque l'on voit bien sur cette carte que l'auréole des communes limitrophes de l'aire urbaine ancienne définition croît fortement, voire très fortement, non seulement en Haute-Garonne mais aussi dans certaines communes du Gers, du Tarn ou du Tarn et Garonne, confirmant par là l'inclusion des départements limitrophes dans l'aire d'influence toulousaine. Le découpage actualisé de l'aire urbaine en 2010 n'a fait que confirmer cette hypothèse puisque ce ne sont pas moins de 110 communes qui ont intégré le périmètre métropolitain, traduisant ainsi l'extension du bassin d'emploi toulousain jusqu'à 75 kilomètres de la ville-centre pour la commune la plus éloignée (INSEE, 2011).

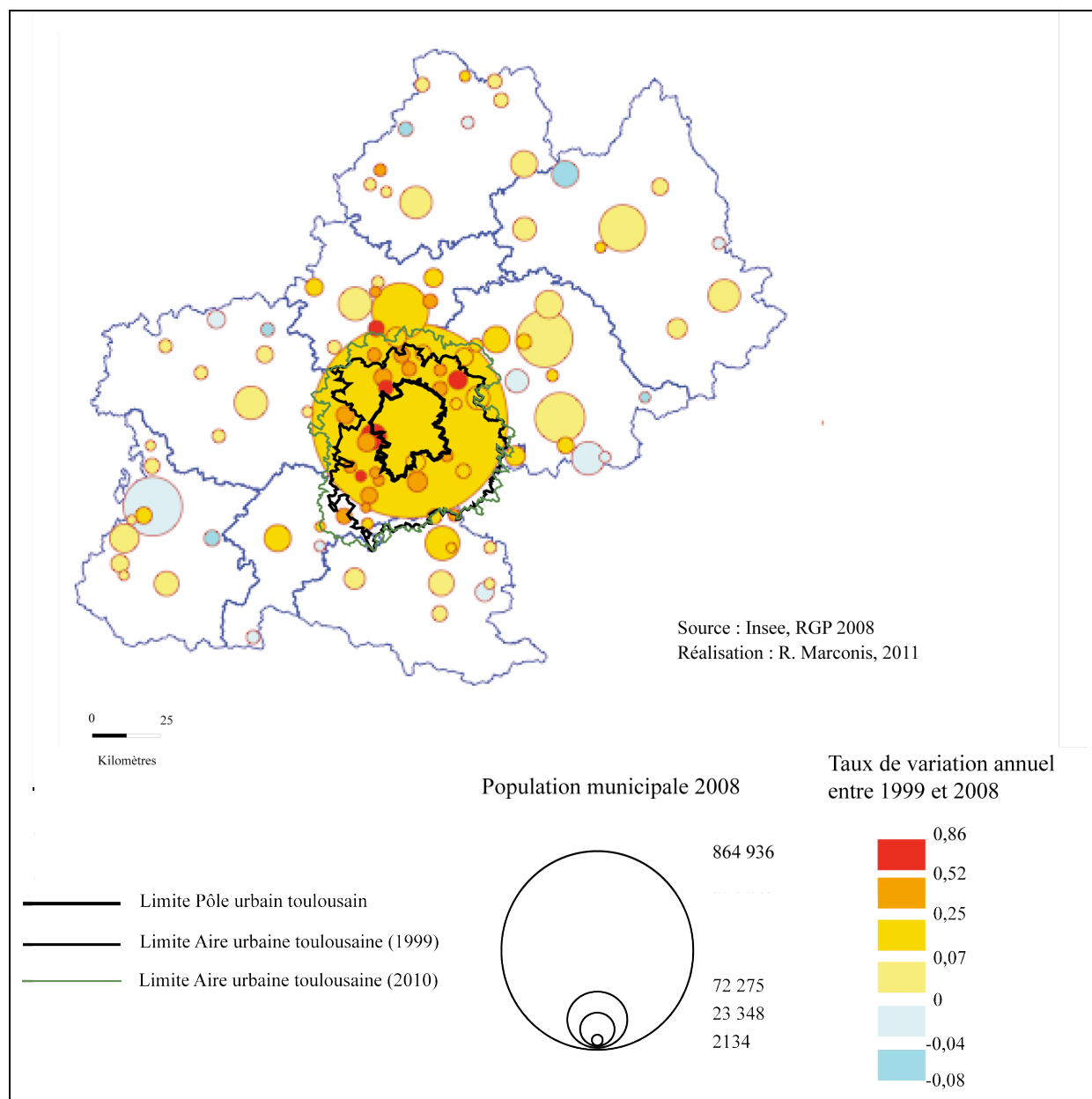
Mais si la période récente est celle d'une poursuite voire d'une accentuation de la croissance démographique de l'aire urbaine, elle est aussi témoin d'un changement d'organisation de la croissance : la logique de couronnes devient moins flagrante, au profit de deux tendances plus affirmées.

Le déséquilibre est / ouest dans la croissance d'une part : la carte fait en effet ressortir différemment les communes de l'Ouest où les taux de variation sont relativement homogènes et élevés et leurs homologues de l'Est aux taux plus faibles, différence qui se traduit par une extension plus forte du périmètre de l'aire urbaine vers l'ouest sur le département du Gers que vers l'est et le Tarn.

Le développement de pôles relais d'autre part : des communes, dont les effectifs de population sont supérieurs à leurs voisines et les taux de variation annuelle très élevés, semblent en effet canaliser le développement, l'attirer de manière préférentielle, ce qui peut s'analyser comme les prémices d'une réorganisation de la couronne périurbaine autour de polarités secondaires, fonctionnant comme des relais de la périurbanisation, à l'image de Nailloux dans le Sud-Est, de Saint-Sulpice sur Tarn au Nord-Est ou de Castelnau d'Estretfonds au Nord, ce que confirme une analyse du dynamisme

démographique des unités urbaines qui maillent la couronne périurbaine. La carte suivante, réalisée à l'échelle de Midi-Pyrénées, atteste en effet bien de la croissance très forte des communes périurbaines comptant plus de 2 000 habitants : ce sont elles qui présentent les taux les plus élevés de toutes les unités urbaines de la région, ce qui traduit le dynamisme démographique de ces bourgs polarisants.

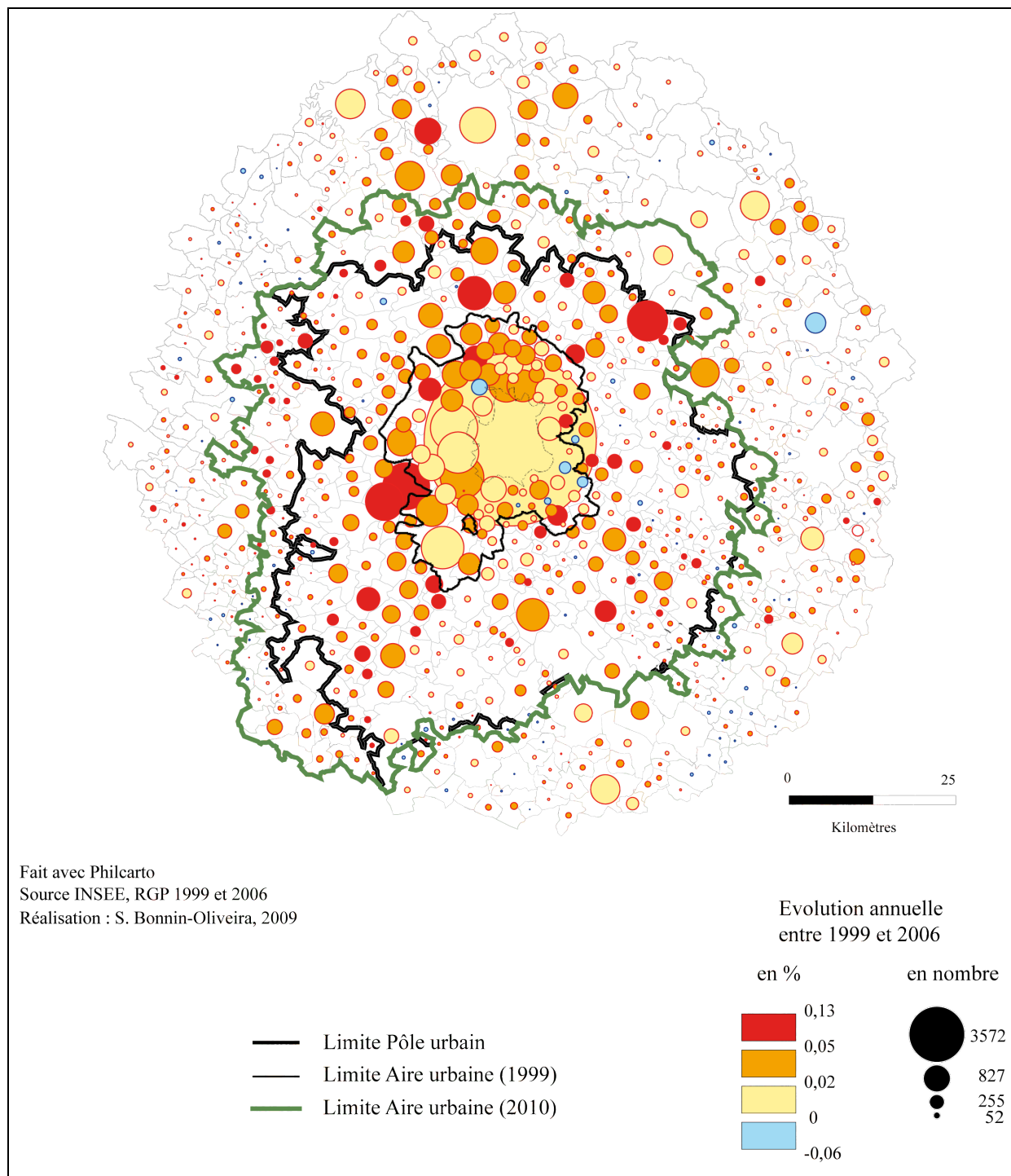
Carte 20 : Le dynamisme démographique des unités urbaines périurbaines (1999-2008)



Il convient néanmoins de ne pas se laisser prendre au piège de cette lecture de la croissance en termes relatifs. Sans remettre en question l'avancée de la nappe périurbaine et des changements qu'elle occasionne sur le plan social ou gestionnaire par exemple (notamment dans les petites communes),

une carte du développement de la population en nombre absolu permet de relativiser l'impression de desserrement.

Carte 21 : Evolution absolue et relative de la population dans un rayon de 50 kilomètres autour de Toulouse entre 1999 et 2006



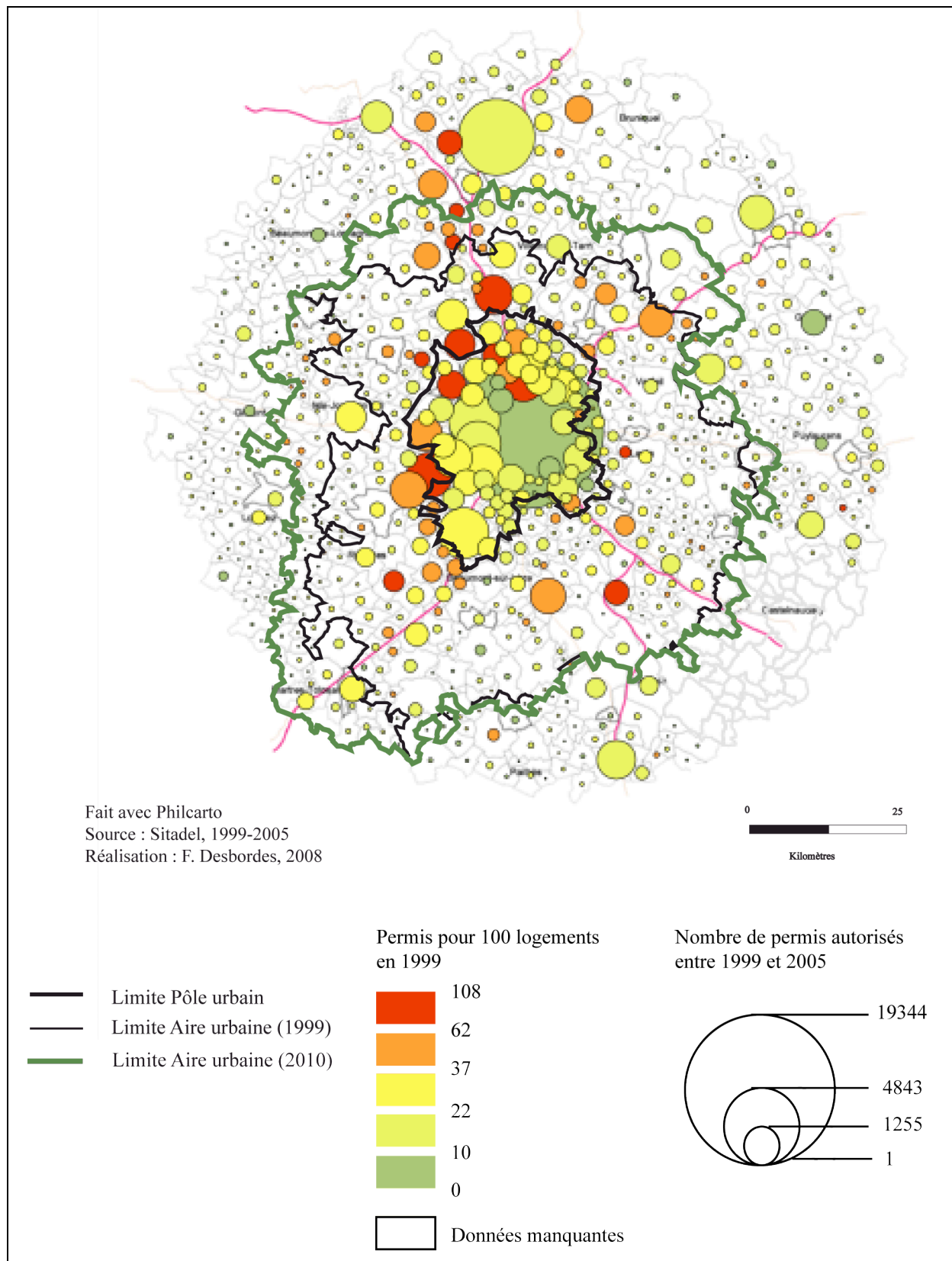
La croissance en valeur absolue apparaît ainsi recentrée sur le pôle urbain d'abord, la couronne périurbaine ensuite. C'est en cela que cette croissance doit bien s'analyser non pas uniquement en termes d'extension mais aussi en termes de densification, tant à l'échelle de l'aire urbaine dans son ensemble que de celle de ses composantes. Ainsi, l'effet densification, tel que défini par l'INSEE¹⁴⁴, contribue à 75% du gain de population de l'aire urbaine toulousaine dans son périmètre 2010 : il lui fait gagner plus de 180 000 habitants, dont près de 103 000 dans le pôle urbain (contre 94 000 entre 1990 et 1999) et 79 000 dans la couronne périurbaine, même si cette dernière croît également pour près de 60 000 habitants par effet de l'extension territoriale de l'aire entre 1999 et 2010. Plus accessoirement, une troisième catégorie d'espace affiche des croissances en valeurs absolues importantes, il s'agit des franges de l'aire urbaine, dans des directions bien déterminées : vers Montauban au Nord et Albi au Nord-Est. On retrouve là la logique de répartition de la croissance liée aux axes, notamment autoroutiers (ou du moins de desserte rapide sous la forme de 2x2 voies), qui canalisent l'installation de population dans des zones rapidement accessibles. L'INSEE Midi-Pyrénées (op.cit., 2009) identifie bien ces « *couloirs d'urbanisation* », qui dépassent d'ailleurs largement le rayon de 50 kilomètres pour rejoindre Montauban, Albi, Pamiers, Castres et Foix dans une logique d'aire métropolitaine.

- *Le rythme toujours soutenu de la construction*

Le corollaire de cette croissance démographique presque explosive est à rechercher dans l'évolution de la construction pendant cette même période. En effet, l'attractivité de l'aire urbaine nécessite de pouvoir loger la population attirée dans sa diversité et place la barre très haute en matière de besoins en logements. Même en 2008, dans un contexte de crise, le repli des permis de construire est réel mais « *le niveau de la construction reste soutenu dans l'aire urbaine en raison de besoins en logements toujours importants* » (AUAT, 2009). La localisation des autorisations de construire renvoie bien aux logiques de développement évoquées précédemment. La carte suivante représente le nombre de permis de construire autorisés entre 1999 et 2005 (en cercles proportionnels) et la part que représentent ces logements eu égard au nombre de logements existants en 1999 (en dégradé de couleur). Ce dernier indicateur donne à voir l'intensité de la construction depuis 1999 en faisant apparaître en couleurs vives (de l'orangé au rouge) les communes dans lesquelles la pression urbaine est forte puisque les logements construits depuis 1999 équivalent à plus de 37% du stock existant en 1999. En vert apparaissent au contraire des communes où on a ajouté moins de 20% de logements au stock existant en 1999.

¹⁴⁴ « La densification traduit l'augmentation de population entre 1999 et 2008 sur un territoire constant : on la mesure en rapportant la population de 2008 dans le nouveau zonage à la population de 1999 dans ce même zonage » (INSEE, 2011, 3).

Carte 22 : La dynamique de la construction dans l'aire urbaine entre 1999 et 2005



Pour en revenir à la distribution de ces permis de construire, force est de constater que la logique de couronnes n'apparaît guère : la pression de la construction ne procède plus de manière auréolaire. En revanche, le déséquilibre est / ouest de la dynamique urbaine est flagrant : en nombre absolu comme en termes d'intensité, les communes de l'ouest toulousain affichent un dynamisme bien supérieur à celui de l'arc est de l'agglomération. Ce déséquilibre dépasse largement les limites du pôle urbain mais apparaît alors complété par une autre logique : celle de la canalisation par les axes. Ainsi, le couloir nord vers Montauban apparaît clairement ainsi que l'axe sud qui part vers Saint-Gaudens. De même, dans un Est globalement peu sous la pression de la construction, les axes concentrent les communes aux permis de construire les plus nombreux, que ce soit vers Albi (Saint-Sulpice en orange sur la carte), ou vers Pamiers (Nailloux en rouge sur la carte). Toujours dans la couronne périurbaine, en dehors de l'importance des axes, se dessine également le renforcement de centralités périphériques attirant préférentiellement la construction en raison de leur niveau de services, d'équipements, de commerces déjà bien réel et sans doute appelé à s'améliorer encore en lien avec l'arrivée de nouvelles populations. On peut citer les communes de l'Isle Jourdain, d'Auterive ou encore de Bessières.

L'aire urbaine toulousaine est donc un exemple frappant de poursuite du développement périurbain, selon un enchevêtrement de logiques anciennes de couronnes, de secteurs et d'axes dont l'importance relative évolue au fil du temps. On voit bien à travers ces différentes logiques comment la dynamique urbaine, tant démographique que résidentielle, s'affranchit des limites de l'aire urbaine pour recomposer un territoire de plus en plus vaste.

La poursuite du développement périurbain est donc incontestable et renvoie toujours à des facteurs explicatifs bien connus.

3.1.2. La prégnance d'éléments moteurs qui évoluent dans le temps

Conformément au diagnostic établi par F. Beaucire dans sa contribution au débat lancé par le CERTU sur la forme des villes en 1999¹⁴⁵, la périurbanisation, à l'échelle nationale et même au-delà, se poursuit inexorablement : la mécanique à l'origine de la ville éclatée a tendance à s'auto-entretenir sous l'effet de la persistance d'éléments moteurs qui évoluent dans le temps.

- *L'accessibilité routière*

Au rang des facteurs connus évoqués dans le chapitre I, la création de voies rapides ou d'échangeurs qui ouvrent potentiellement de nouveaux terrains à l'urbanisation reste un facteur majeur de captation de la croissance. Conformément au constat de l'émergence de couloirs d'urbanisation le long des axes de communication, l'aire urbaine toulousaine n'échappe pas à l'influence de ces voies de desserte

¹⁴⁵ CERTU, 2000, *La forme des villes, caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'action*, Lavoisier Industrie, Lyon, 178 p.

rapide sur son développement. Si l'axe Toulouse-Montauban continue de canaliser la croissance, trois autres directions sont privilégiées : par ordre de création, les axes Toulouse-Albi (1993), Toulouse-Saint-Gaudens (1995) et Toulouse-Pamiers (2002). Pour l'illustrer, deux exemples peuvent être convoqués : celui de l'échangeur de Saint-Sulpice sur Tarn lié à la création de l'A68 Toulouse-Albi en 1998 et celui de l'échangeur de Nailloux sur l'A66 Toulouse-Pamiers créé en 2002. Ces deux implantations ont été synonymes dans ces communes et leurs environs d'accélération de l'accueil démographique comme l'a montré Lionel Rougé (2005) pour le premier axe cité, et comme nous en avons eu le témoignage dans le canton de Nailloux où les élus ont bien eu conscience que « *le fait d'avoir une autoroute et de réclamer un péage, ça veut dire accepter une population* » (entretien, 2009).

Ce développement généré par les axes de communication rapides est d'autant plus favorisé que le Conseil Général de la Haute-Garonne, en partenariat avec les Autoroutes du Sud de la France (ASF), propose une formule d'abonnement économique au télépéage autoroutier, sous le nom de ZAP 31, pour les particuliers résidant en Haute Garonne et empruntant l'autoroute dans le cadre de leur trajet domicile / travail¹⁴⁶. Le maire de Calmont, commune située à la limite de l'Ariège et de l'Aude, reconnaît ainsi le rôle de ce dispositif dans l'attractivité de son territoire.

« Avec les aides du Conseil Général sur les ZAP 31, ceux qui résident en Haute-Garonne et travaillent en Haute-Garonne et utilisent l'autoroute, ont une déduction importante donc ça diminue les frais de transports, donc ils n'hésitent pas aujourd'hui à venir jusqu'à Calmont pour vivre. » (entretien maire de Calmont, 2009)

Cette amplification de la croissance par la création de voies rapides est bien connue et explique, entre autres arguments, les débats suscités par les nouveaux projets en discussion : autoroute Toulouse-Castres d'un côté, grand contournement routier de Toulouse de l'autre. Autant que la question des tracés, celle des répercussions sur les territoires traversés interrogent en effet élus et habitants, au point que ces deux projets sont sans cesse lancés puis retirés de la scène publique. Au rang des arguments avancés revient l'idée qu'une infrastructure routière supplémentaire ne règlera pas le problème de l'engorgement puisque ces axes ne créent souvent pas tant un report des flux qu'ils n'en créent de nouveaux, du fait « *des conditions favorables à la poursuite de la diffusion périurbaine* » (Jourdan, 2007) : l'absence de la prise en compte de ces effets des réseaux sur l'urbanisation permet ainsi d'interroger le bien fondé et l'efficacité des politiques de planification qui omettent, dans leur diagnostic, l'amélioration constante des vitesses comme composante essentielle de l'étalement urbain (Desjardins, 2008).

¹⁴⁶ L'abonnement offre une remise de 15 % sur le montant mensuel des trajets effectués dans le département ainsi qu'une remise spécifique sur un trajet préférentiel choisi par l'abonné (gratuité du 23^{ème} au 44^{ème} passage mensuel).

- *Des aides à l'accession à la propriété sans cesse renouvelées*

Le second facteur identifié par F. Beaucire comme élément moteur perpétuant la périurbanisation réside en la permanence de la politique d'aide à l'accession à la propriété, politique que l'on pourrait qualifier de schizophrénique¹⁴⁷ tant elle est concomitante avec des discours, majorés par le récent « Grenelle de l'Environnement », appelant à la densification, au retour à la ville compacte ou encore au renouvellement urbain. Déjà au cœur de la thèse menée par Lionel Rougé sur l'accession à la propriété des ménages modestes dans le périurbain lointain toulousain, autorisée par les Prêts d'Accession à la Propriété et les Prêts à Taux Zéro, ces dispositifs d'aide à l'accession, sans cesse renouvelés, continuent à alimenter la périurbanisation en solvabilisant des ménages modestes qui peuvent ainsi accéder à leur rêve de maison individuelle. L'aire urbaine toulousaine se développe ainsi en partie sous l'effet de ces différents dispositifs.

Bien que le Prêt à Taux Zéro ait été ouvert à l'achat de logement ancien sans condition de travaux, ce qui explique que la ville-centre et la banlieue recueillent désormais près de 70% des opérations financées par un PTZ, « *dans la couronne périurbaine, il favorise toujours la construction de maisons individuelles* » (AUAT, 2007). En 2005 par exemple, sur les 1098 prêts accordés dans la couronne périurbaine, près de 60% l'étaient pour la construction d'une maison, quand cette part n'atteignait pas 20% en banlieue. La période récente témoigne même d'un regain d'intérêt pour le PTZ, en lien notamment avec le Plan de Relance qui en prévoit le doublement pour une acquisition dans le neuf. Ainsi, l'AUAT ne peut que constater que « *alors que l'ouverture du PTZ dans l'ancien avait favorisé un recentrage de l'accession sociale sur le pôle urbain, le Plan de Relance se traduit par un nouvel éloignement des ménages modestes* » (Perspectives villes, novembre 2010) et ce d'autant plus que le renchérissement des prix (fonciers et immobiliers) ne permet plus au PTZ que de contribuer à moins de 9% du montant de l'opération contre 13% en 2004 et même 17% en 1997 (AUAT, 2007).

Ainsi, s'il continue à être le moteur principal de l'accession à la propriété, d'autres dispositifs viennent se cumuler avec lui pour élargir l'éventail des acquéreurs potentiels et soutenir l'accession aidée qui devient ainsi « *un des maillons des politiques locales de l'habitat* » (AUAT, 2010). C'est notamment le cas du Pass Foncier, qui permet à un ménage de différer l'acquisition du terrain, de bénéficier d'un PTZ majoré et de la réduction de la TVA à 5,5% et de recevoir une aide de la collectivité afin d'abonder son apport personnel. Cependant, et bien qu'*a priori* déconnectés des territoires, ces dispositifs incitatifs¹⁴⁸ ont peu de chance de stabiliser les prétendants à l'accession dans la ville-centre et la première couronne toulousaine dans la mesure où l'effort financier consenti par les communes (entre 3000 et 4000 € par ménage) ne peut porter que sur des effectifs réduits, insuffisants pour inverser la tendance à l'éloignement liée à la tension sur les prix. Si certaines communes du pôle urbain, faisant valoir leur souhait d'attirer de nouveaux habitants mais aussi de retenir la population communale souhaitant accéder à la propriété, affichent un réel volontarisme quant à l'utilisation du Pass Foncier, à commencer par Toulouse qui s'est engagé en 2009 sur le financement de 500 ménages

¹⁴⁷ A l'instar de ce qui se passe dans d'autres champs des politiques du logement. Noémie Houard a ainsi mis en évidence « *les contradictions du logement social* », sous-titre de l'ouvrage *Droit au logement et mixité*, dans lequel elle reprend à Jacques Donzelot et Philippe Estèbe (1994) l'expression d'« *hébétude schizophrénique* » (Houard, 2009, 275) pour qualifier la situation acrobatique dans laquelle se trouve des acteurs étatiques confrontés à des exigences contradictoires.

¹⁴⁸ Pour lesquels on ne dispose pas encore de bilan complet (AUAT, 2010).

ou Frouzins, commune de banlieue de 8 000 habitants ayant aidé près de 150 accessions, on peut néanmoins douter de l'effet réel sur la reconfiguration du marché du logement de ces opérations encore trop ponctuelles. Elles témoignent malgré tout d'une implication croissante des collectivités locales pour l'accession sociale, notamment de la part des collectivités ayant le plus de moyens techniques, humains et financiers, telles que la communauté urbaine du Grand Toulouse ou le SICOVAL. Cette évolution des politiques de l'habitat soucieuses de mettre en œuvre des outils efficaces à même de « *répondre aux besoins des primo-accédants modestes pour leur permettre de rester dans le cœur de l'agglomération* » (AUAT, 2010) pourrait alors infléchir le desserrement résidentiel qui pour l'heure se poursuit.

- *Le niveau des prix, un adversaire inéluctable*

Malgré tout, un dernier élément demeure susceptible de favoriser l'avancée du front d'urbanisation vers des périphéries de plus en plus lointaines : le niveau des prix. Il est en effet un critère essentiel à la compréhension de la géographie des installations des ménages, dont on sait que pour les plus modestes notamment, elle est fortement conditionnée par le budget disponible pour l'accession. Une analyse du niveau des prix des terrains depuis 1999 montre tout d'abord une évolution quasiment continue jusqu'à atteindre un triplement du prix moyen du terrain, aussi bien à Toulouse, qu'en banlieue et dans la couronne périurbaine. Les écarts se sont donc renforcés, le niveau de prix moyen d'un terrain périurbain se situant aux alentours de 90 000 euros en 2007, contre 130 000 en banlieue et 190 000 euros à Toulouse (AUAT, 2008), alors que les surfaces sont inversement proportionnelles : la surface moyenne d'un terrain en couronne périurbaine est de 2600 m² contre 800 m² à Toulouse. L'inflation des prix est encore plus forte pour les terrains viabilisés, dont le prix moyen, toujours en 2007, dépasse les 150 000 € en banlieue, les 100 000 € dans le périurbain, ce qui représente un quadruplement des prix en dix ans.

Si certains éléments explicatifs du desserrement urbain sont constants, de nouvelles logiques s'y ajoutent, ce qui explique les évolutions récentes de l'organisation de la croissance.

3.2. L'émergence d'un polycentrisme qui recompose les espaces périurbains

Certaines évolutions récentes semblent en effet témoigner de nouvelles logiques d'organisation de l'aire urbaine toulousaine dans le sens de l'émergence de nouvelles polarités, aussi bien sur le plan de l'emploi que sur celui de la vie quotidienne. Si cette remise en cause du modèle centre / périphérie comme modalité d'appréhension du fait métropolitain n'est pas nouvelle (Jaillet, 2006) et si cette tendance au polycentrisme a pu être identifiée dans des métropoles de plus grande envergure au premier rang desquelles Paris, grâce notamment à la politique des villes nouvelles (Larceneux et Boiteux-Orain, 2006 ; Berroir, Cattan, Saint-Julien, 2005), elle apparaît relativement nouvelle dans le cas toulousain.

3.2.1. Une complexification du modèle du travail et des mobilités par la bi-activité : la remise en cause des logiques centre / périphérie

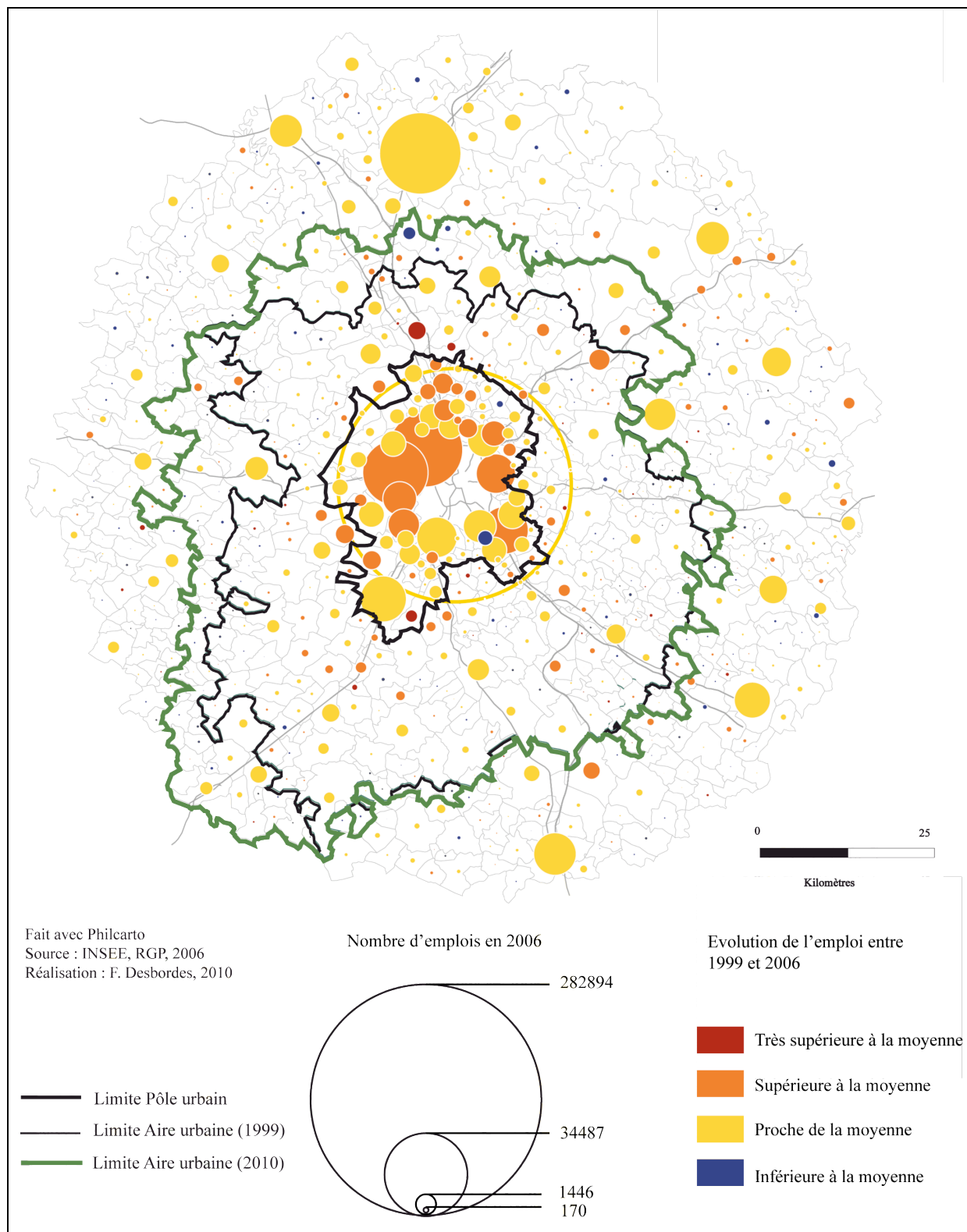
- *Une croissance de l'emploi généralisée qui gagne les espaces périurbains*

Si les premières décennies de la périurbanisation toulousaine ont consacré l'hégémonie de Toulouse et de quelques communes du pôle urbain en tant que fournisseur d'emplois puisqu'en 1995 encore Toulouse concentrait 59 % de l'emploi et la banlieue 33%, cette situation semble s'estomper. Depuis le début des années 2000, on assiste en effet à un phénomène qui, s'il n'est pas nouveau puisque le desserrement des activités était déjà une réalité depuis les années 1980 à l'échelle de la ville-centre et de sa proche périphérie, prend une autre ampleur en gagnant les espaces plus lointains de la couronne périurbaine. La banlieue continue bien sûr d'accueillir une part importante de la hausse de l'emploi, notamment en termes d'emplois stratégiques puisque « *le processus de métropolisation s'étend aux plus grandes communes de la banlieue où ces emplois stratégiques sont de plus en plus nombreux* » (AUAT, 2011, 3), et c'est donc surtout en sa faveur que le ratio évolue : en 2007, Toulouse n'accueille « plus que » 51 % de l'emploi pour 40 % en banlieue. Mais la couronne périurbaine confirme également d'année en année son potentiel d'accueil avec un développement de l'emploi marqué notamment à partir de 2004 (AUAT, 2009).

La carte suivante, qui fait état de l'évolution de l'emploi dans le rayon de 50 kilomètres autour de Toulouse met ainsi bien en évidence les progressions supérieures, voire très supérieures à la moyenne¹⁴⁹, de l'emploi dans le pôle urbain lui-même, notamment dans les pôles d'emploi traditionnels dont le poids ne fait que se renforcer à l'image de Blagnac ou Colomiers à l'ouest, Labège et Balma à l'est, mais également au-delà de celui-ci, dans la couronne périurbaine elle-même, des frontières du pôle urbaine jusqu'aux limites de l'aire urbaine. Ainsi, en plus du binôme Castelnau d'Estretfonds / Villeneuve-les-Bouloc dont l'augmentation de l'emploi, portée par la zone logistique d'Eurocentre, est très supérieure à la moyenne (soit une évolution de plus de 12% par an), de nombreuses autres communes affichent une croissance supérieure à la moyenne (plus de 5% par an), que ce soit dans le sud (linéaire Bérat / Longages / Noé / Saint-Sulpice-sur-Lèze), le sud-est (Baziège en limite du pôle urbain ou Nailloux plus excentré) ou encore le nord-est (Bessières et Saint-Sulpice-sur-Tarn).

¹⁴⁹ Le changement de définition de l'emploi entre le recensement de 1999 et les enquêtes annuelles publiées à partir de 2006 nous a conduit à raisonner en évolution par rapport à la moyenne plutôt qu'en nombre absolu puisque l'augmentation de l'emploi est généralisée, en partie du fait du comptage d'un plus grand nombre d'emplois.

Carte 23 : Evolution de l'emploi entre 1999 et 2006 : une progression généralisée qui gagne les espaces périurbains



Ces évolutions, si elles ne bouleversent pas la hiérarchie des principaux pôles d'emploi, n'en sont pas moins à l'origine de l'émergence de nouveaux centres d'emploi non plus périphériques mais bien périurbains. Les effectifs de l'emploi en 2006 (qui figurent en cercles proportionnels) font ainsi évidemment apparaître Toulouse et les communes qui la jouxtent mais également des pôles secondaires plus périphériques, le plus souvent localisés sur les principaux axes routiers. Quoiqu'affichant un dynamisme différencié au regard de l'évolution de l'emploi entre 1999 et 2006, les communes de Rieumes, Carbonne, Rieux, Auterive, Nailloux, Villefranche-de-Lauragais, Saint-Sulpice-sur-Tarn comptent en 2006 plus de 500 voire plus de 1 000 emplois. Par ailleurs, on remarque, aux côtés des villes moyennes dont le poids n'est pas négligeable, à l'instar de Montauban, Pamiers ou Castelnaudary, que d'autres communes (L'Isle-Jourdain, Rabastens, Lavaur, Saverdun et Mazères) se démarquent également, aux marges de l'aire urbaine, comme en position intermédiaire entre la capitale régionale et ces villes moyennes, tandis qu'entre Montauban et Toulouse se dessine, le long de l'autoroute, un couloir de l'emploi qui dépasse largement le seul pôle d'Eurocentre. Un tel maillage de l'espace métropolitain par des pôles d'emploi inscrits à différentes échelles pourrait dès lors contribuer à redessiner les mobilités domicile / travail et à complexifier l'analyse de la périurbanisation traditionnellement lue comme un éloignement du pôle d'emploi principal au profit d'un nouveau polycentrisme maximisant l'accès à plusieurs marchés de l'emploi.

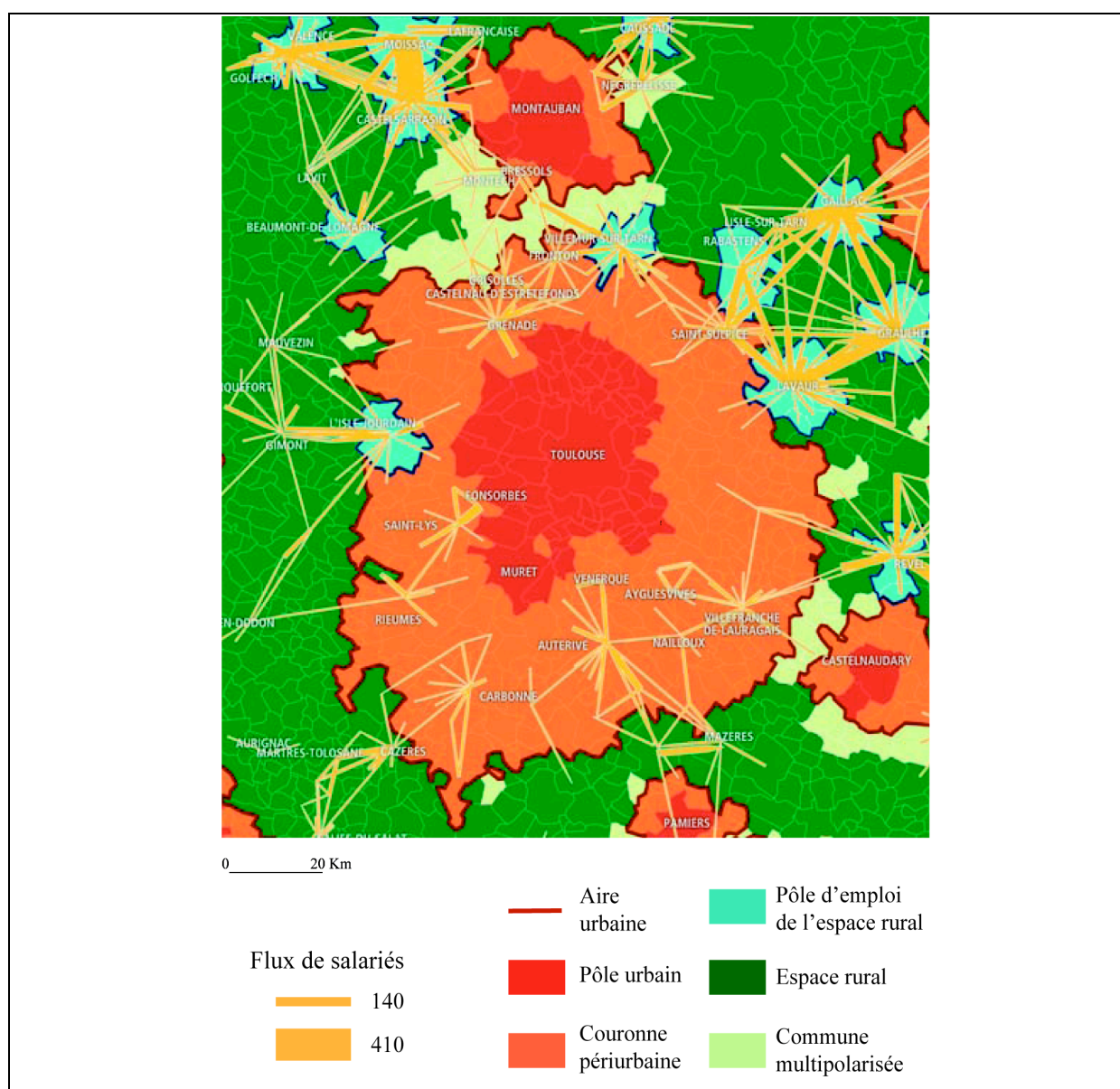
- *Des mobilités domicile / travail complexifiées*

Ces évolutions ne viennent donc pas renverser les grands courants d'échange domicile / travail de l'aire urbaine. La prééminence du pôle d'emploi toulousain pour les ménages périurbains est toujours forte et l'étude menée par l'AUAT, sur les relations domicile / travail dans l'aire urbaine en 2004, confirme l'existence de « *pôles secondaires à l'ombre de Toulouse* » : en excluant des flux de salariés les mouvements de commune à commune impliquant Toulouse, une « *structure hiérarchique à trois têtes* » ressort autour des pôles d'emplois de Blagnac, Labège et Muret, tandis qu'au total, ce sont 21 communes qui polarisent les flux de salariés dans l'aire urbaine. La montée en puissance de ces pôles d'emploi de banlieue est alors à même d'infléchir les flux de travailleurs qui structurent l'aire urbaine puisque la part des salariés de l'aire urbaine travaillant à Toulouse, toutes origines confondues, baisse de 0,5 point entre 1999 et 2004 tandis que la part de ceux travaillant en banlieue hors Toulouse augmente de 4,2 points et celle de ceux travaillant dans la couronne périurbaine baisse de 3,7 points. Malgré tout, derrière cette logique de déconcentration de l'emploi à grande échelle (de Toulouse vers sa première couronne) mais de poursuite de la concentration à petite échelle (celle du pôle urbain), une nouvelle logique de moindre dépendance à ce seul pôle d'emploi semble se développer.

En lien avec le réordonnement des lieux d'emploi, un nouveau modèle d'organisation des mobilités voit le jour. Si les flux majeurs de salariés de commune à commune sont toujours polarisés par Toulouse (flux de plus de 500 salariés) et ses pôles de banlieue (flux de plus de 100 salariés), « *les flux dispersés, inférieurs à 100 déplacements par jour de commune à commune, témoignent de l'existence d'espaces de proximité en dehors des grands courants d'échanges* » (AUAT, 2009, 14). Or ces « petits » flux ne sont pas négligeables puisqu'ils représentent 54% du total des échanges de l'espace

métropolitain¹⁵⁰. Les territoires ruraux interstitiels et les espaces périurbains en sont le principal théâtre, ces flux s'organisant autour de communes "pôles" (pôles d'emplois ruraux, bourgs-centres, chefs lieux de canton...) dont les fonctions de centralité en matière d'emplois, d'équipements ou de peuplement s'affirment. La carte suivante sur laquelle sont représentés les flux supérieurs à 15 salariés hors pôle urbain fait ainsi bien apparaître cette mobilité multipolaire qui structure les espaces périurbains, dans les limites de l'aire urbaine comme aux marges de celle-ci.

Carte 24 : L'émergence de pôles d'emplois périurbains

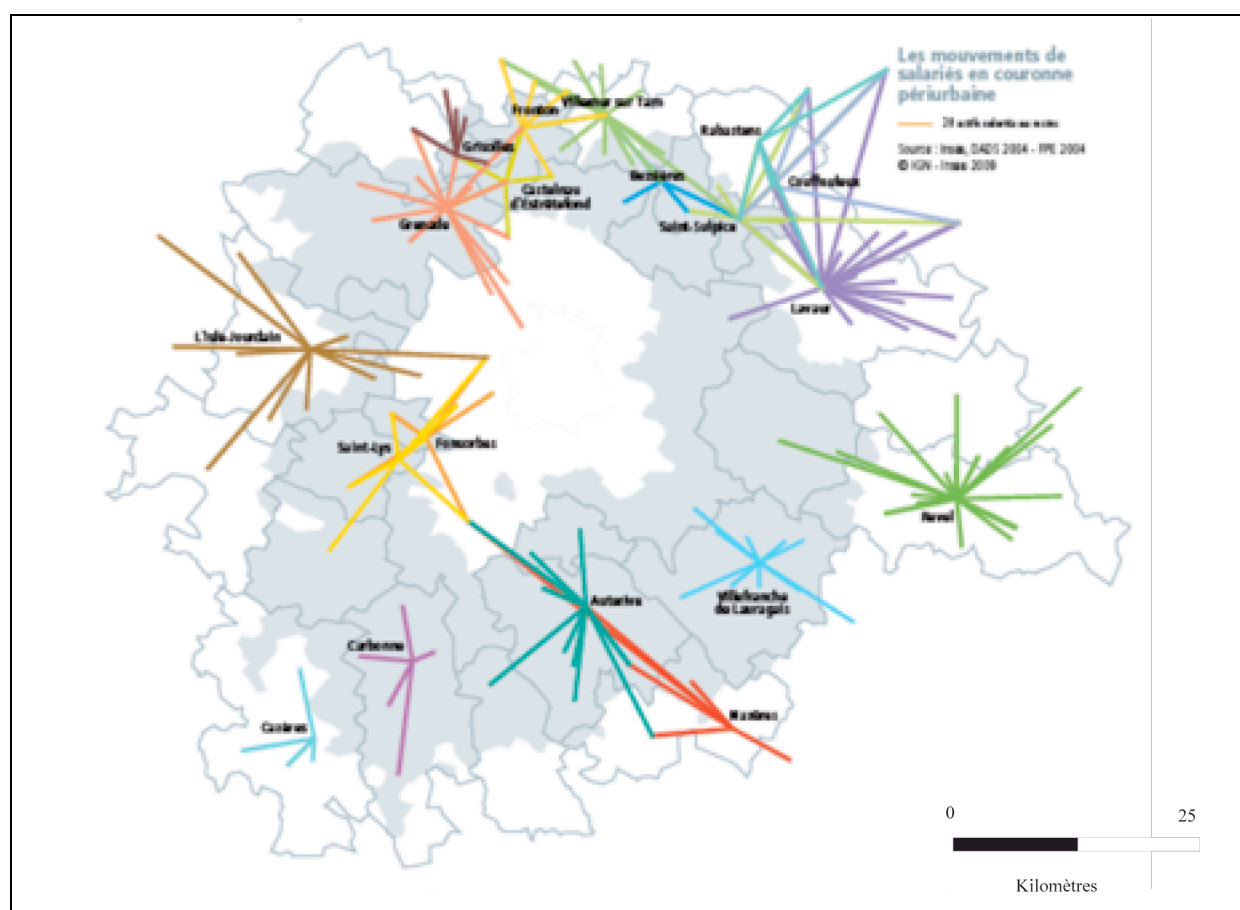


Source : AUAT, 2009

¹⁵⁰ L'étude de l'AUT publiée en 2009, intitulée *Territoire et emploi, les relations domicile / travail, Toulouse aire urbaine*, propose en effet une approche à trois échelles : le Grand Sud-Ouest (depuis l'océan Atlantique jusqu'à l'arc méditerranéen), l'espace métropolitain toulousain (l'aire urbaine de Toulouse et celles situées à proximité (entre une demi-heure et une heure de trajet), ainsi que les espaces interstitiels à dominante rurale) et l'aire urbaine toulousaine.

Seul l'est toulousain semble encore peu marqué par un développement économique permettant de drainer une partie de la population périurbaine. Cette image des flux fait bien écho à celle de l'emploi salarié évoqué précédemment : l'attractivité de ces pôles sur leurs communes environnantes se voit ici corroborée et les enquêtes réalisées auprès des maires sur nos terrains d'investigation l'ont également confirmé. Il ne s'agit bien sûr pas de nier le rôle structurant des polarités de rang supérieur, notamment du pôle d'emploi toulousain dont on a montré plus haut l'importance primordiale, mais bien plus de les replacer dans un système de polarités plus complexe où des pôles jouant à différentes échelles s'emboîteraient. Dans le canton de Fronton par exemple, deux pôles d'emploi majeurs, Toulouse et Montauban, sont secondés par trois pôles de proximité (Castelnau d'Estretfonds, Fronton et Villemur sur Tarn) que les maires rencontrés décrivent parfaitement, à l'instar du maire de Villaudric qui constate que « *la majorité des gens en fait ne travaillent pas sur la commune et en fait travaillent bon soit sur Fronton et Villemur qui sont les deux pôles les plus proches, soit sur Montauban soit sur Toulouse* » (entretien, 2009).

Carte 25 : Des bassins d'emploi périurbains individualisés



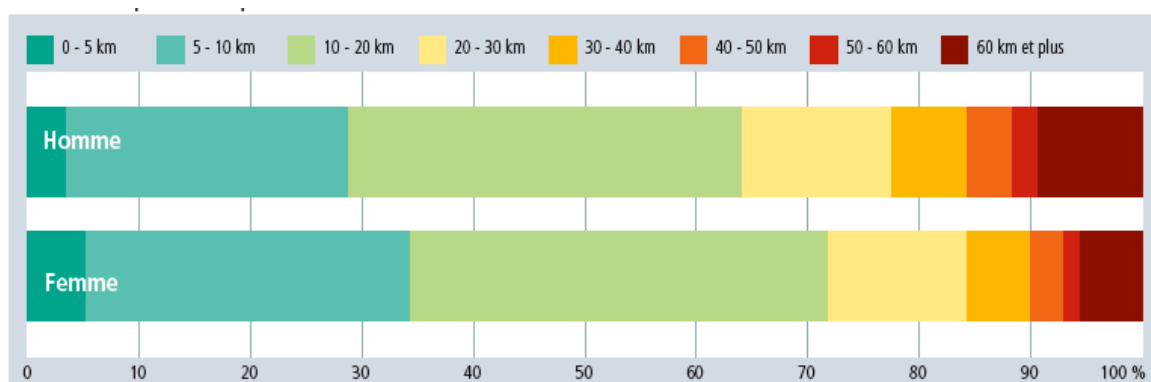
Source : AUAT, INSEE, 2009

Ce sont donc bien des bassins d'emploi périurbains qui se dessinent par le biais de ces flux, que ce soit dans les limites même de l'aire urbaine (Villefranche de Lauragais, Auterive, Saint-Lys) ou dans des

espaces qui lui sont contigus où ces polarités organisent des bassins de vie pénétrant dans l'aire urbaine (Revel, L'Isle Jourdain, Rabastens), ce que synthétise la carte précédente, toujours extraite de l'étude de l'Auat sur les relations domicile / travail.

Plusieurs causes sont à envisager pour comprendre cette plus grande dispersion des flux liés à l'emploi. D'une part, dans un univers de bi-actifs où les femmes se déplacent presque autant que les hommes pour aller travailler (60% des actives résidentes de l'aire urbaine contre 67% des hommes), ces dernières ont tendance à parcourir des distances moins grandes et selon des axes moins diffus que les hommes pour se rendre sur leur lieu de travail, comme le montre ce graphique extrait de l'étude menée par l'Auat à partir de la situation en 2004.

Figure 4 : Distances parcourues par les navetteurs résidant ou travaillant dans l'aire urbaine de Toulouse selon le sexe



Source : AUAT, 2009

Dans une logique de rationalisation des déplacements, on peut alors supposer que certains ménages bi-actifs s'installent à mi-chemin entre deux bassins d'emploi. Ainsi, la périurbanisation ne se lirait plus uniquement sur le modèle de l'éloignement mais sur celui du compromis entre les lieux d'emploi des deux conjoints, ou de stratégie de maximisation de l'accès à un emploi pour le cas où l'un des membres du couple est inactif.

Certains territoires périurbains tirent alors leur épingle du jeu, à l'image du Nord toulousain qui profite des pôles d'emploi principaux que sont Toulouse et Montauban. La majorité des maires rencontrés dans le Frontonnais ont pu s'en faire l'écho, à l'instar du maire de Villaudric qui relève lui-même de cette logique et analyse ainsi l'attractivité de sa commune.

« On vient habiter à Villaudric parce qu'il y a des offres foncières ou d'habitation intéressantes, parce qu'on est pas trop loin ou bien placé par rapport à notre emplacement professionnel ou parce que, c'est mon cas, à mi chemin entre les deux conjoints, ma femme travaille à Montauban, moi je travaille à Toulouse. » (entretien maire de Villaudric, 2009)

Le développement du Lauragais trouve en partie aussi sa source dans son positionnement entre plusieurs bassins d'emploi (Toulouse, Revel, Castelnaudary, Pamiers) comme l'indique par exemple le maire de Calmont qui voit arriver sur sa commune *« des gens en activité qui ont trouvé un lieu de résidence à Calmont à mi chemin pour l'emploi, pour un couple par exemple, l'un plutôt vers Toulouse et l'autre plutôt vers l'Ariège puisque quand même l'Ariège reste un bassin d'emplois au niveau de Pamiers, Mazères »* (entretien, 2009). D'autre part, on peut aussi envisager le changement d'emploi comme une conséquence, décalée dans le temps, de la mobilité résidentielle, soit que le couple n'ait pas envisagé tous les inconvénients de l'éloignement du lieu d'emploi au moment de l'installation soit, cas plus rare, que le projet de mobilité professionnelle ait toujours été prévu. Lionel Rougé a bien montré dans sa thèse combien *« le décalage entre la localisation et les possibilités limitées de déplacement soulève des problèmes qui n'avaient pas toujours été envisagés »* (2005, 226) : le prix à payer pour la mobilité (d'un point de vue financier autant que d'un point de vue moral) constitue alors, comme le constate un des résidents alors interrogés, *« un effet pervers »* du moindre coût lié à la localisation du projet résidentiel. Cette situation valait notamment pour les épouses, souvent plus sollicitées pour les tâches extra-professionnelles, en particulier pour ce qui touche aux enfants (activités extra-scolaires, sorties d'école...) mais moins mobiles du fait de l'absence de permis de conduire ou de second véhicule. Or ces situations de tension dans les pratiques de mobilité, notamment professionnelles, semblent s'être atténuées dans les propos des périurbaines enquêtées lors du retour sur le terrain entrepris à l'été 2007. Si plusieurs facteurs se sont conjugués pour l'expliquer (amélioration de la desserte autoroutière, de l'offre en services et commerces, moindre pression financière liée soit à la fin des remboursements soit à une meilleure gestion du budget...), *« ces modifications laissent entrevoir des fonctionnements nouveaux à l'échelle des bassins de vie dans une moindre dépendance à l'agglomération centrale, comme par exemple des relocalisations professionnelles à proximité du lieu de vie par le développement d'emploi de services à la personne »* (Rougé, 2011, 32).

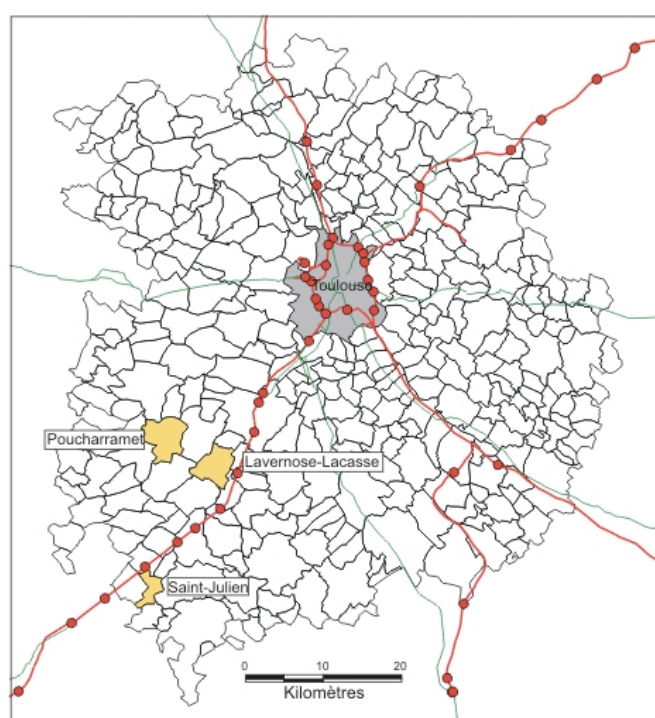
Ainsi, sur les 22 actifs ayant un travail au sein de l'échantillon de ménages rencontrés lors du retour sur trois des communes investiguées par Lionel Rougé à l'occasion de sa thèse (Lavernose-Lacasse et Poucharramet, communes du sud-ouest de la couronne périurbaine)¹⁵¹, 6 exercent à Toulouse, 8 dans le reste du pôle urbain, 7 dans la couronne périurbaine et un à l'étranger, soit 63% dans le pôle urbain et 32% dans la couronne périurbaine. Au sein du pôle urbain, on retrouve les lieux d'emploi bien connus tels que Portet-sur-Garonne pour trois salariés ou encore Labège et Colomiers. La polarisation de la banlieue joue donc globalement selon une logique « cardinale », les périurbains navettent vers les communes qui appartiennent au même secteur géographique, évitant ainsi d'avoir à traverser l'agglomération. Cela renvoie à la primauté du lieu d'emploi sur le choix de la localisation résidentielle : dans une logique qui reste centre / périphérie, c'est à partir du lieu d'emploi que l'on définit le rayon ou le secteur dans lequel accéder à la propriété. Parallèlement, sept personnes (deux à Lavernose-Lacasse et cinq à Poucharramet) restent dans la couronne périurbaine pour y travailler. A Lavernose-Lacasse, une dame, dont le mari travaille à l'étranger, travaille chez elle tandis qu'une autre personne travaille à Auterive.

¹⁵¹ ROUGE L., BONNIN S., 2008, *Les captifs du périurbain, dix ans après*, Lyon, Rapport de recherche, CERTU-DGUHC.

Encadré 4 : Le retour sur le terrain des « captifs »

La recherche déjà évoquée de Lionel Rougé sur l'accession sociale à la propriété des ménages modestes dans le périurbain toulousain lointain, dont la portée générale a depuis été confortée par d'autres travaux, a fait l'objet d'un retour sur le terrain de ces captifs en 2007 afin d'en réinterroger les résultats selon trois fil conducteurs : l'effet de la poursuite du développement démographique de l'aire urbaine toulousaine sur l'évolution morphologique de ces ensembles d'habitat ; les évolutions sociales des zones d'étude ; la persistance ou pas de la figure des captifs.

La méthode mobilisée est restée et a procédé par entretiens compréhensifs. Seules trois communes au sud de Toulouse, où le processus de captivité s'était avéré le plus fort, ont été réinvesties.



18 entretiens ont pu être menés auprès de ménages rencontrés lors de la première enquête (8), de ménages qui habitaient déjà là mais n'avaient pas été enquêtés à l'époque (5), de ménages récemment installés (5). En revanche, l'itinéraire de ceux qui ont déménagé n'a pas pu être reconstitué.

Cette nouvelle investigation a mis en évidence la complexification de ces espaces périurbains lointains sous l'effet de processus de valorisation qui touchent ces espaces périurbains autrefois « déclassés », de phénomènes de ségrégation socio-spatiales à des échelles plus fines et de dynamiques de recompositions qui les traversent et font émerger une structuration nouvelle par des polarités secondaires.

Elle a donné lieu à la rédaction d'un rapport : ROUGE L., BONNIN-OLIVEIRA S., 2007, *Les captifs du périurbain, dix ans après*, Paris, Certu-DGUHC, 81 p.

En ce qui concerne les enquêtés de Poucharramet, Noé attire une personne tandis que quatre autres travaillent à Rieumes qui emploie ainsi près d'une personne sur deux au sein de l'échantillon. L'employé de Noé et trois des actifs travaillant à Rieumes sont des femmes : l'une était sans emploi et trois travaillaient précédemment à Toulouse ou dans sa périphérie. On lit bien là de manière concrète les signes soit d'un rapprochement, essentiellement pour les épouses, entre lieu d'activité et lieu de résidence soit d'un retour à l'emploi à proximité du lieu de résidence, signes qui écorne l'image de la périurbanisation vue comme un éloignement, même si cette prise d'emploi peut se faire au départ sous le poids de la contrainte. « *J'ai changé de travail en 2004 à cause de notre lieu d'habitation. Je ne l'avais pas envisagé avant, mais j'y ai été amenée par des considérations de temps* » avoue ainsi l'une des épouses qui a changé d'emploi, un an après l'achat de sa maison (questionnaire, 2007). Bien que menée sur les bases d'un échantillon étroit et dans un secteur réduit de l'aire urbaine, cette analyse va dans le sens d'une réorganisation des mobilités domicile / travail d'au moins un des membres du ménage, souvent l'épouse, à partir du nouveau lieu d'habitation. Ce rapprochement de l'activité ne pourrait cependant voir le jour sans le développement d'emplois dans certains bourgs qui s'affirment comme des centralités émergentes desservant leur bassin de vie environnant.

3.2.2. L'équipement en commerces et services de nouvelles centralités périurbaines

Le maillage des franges urbaines en services et commerces semble concourir également à une restructuration de l'espace périurbain autour de polarités intermédiaires qui, dans un contexte de périurbanisation qui se poursuit, peuvent constituer un relais et diminuer la dépendance à la ville-centre et au pôle urbain pour les pratiques notamment commerciales des ménages. Le développement de l'emploi, s'il permet d'une part de réorienter les navettes vers des pôles périphériques secondaires, concourt d'autre part à conforter le rôle de bourgs ou petites villes dont la desserte, notamment en services et commerces, s'étoffe, favorisant ainsi également la captation par ces pôles de flux autres que professionnels. Conformément au constat fait par Gabriel Jourdan dans sa contribution au débat sur le grand contournement, « *au fur et à mesure que leur population progresse et que leur niveau d'équipement augmente, on observe une hausse des déplacements internes aux communes périurbaines ou entre communes périurbaines proches* »¹⁵².

C'est ainsi que les pratiques commerciales et de mobilités des périurbains se modifient. Ce constat ressort d'abord de l'analyse des discours des habitants sur leur mode de vie. Dans les communes étudiées dans le cadre du retour sur le terrain des « *captifs* » du périurbain lointain, ces recompositions des territoires du quotidien sont avérées dans l'ensemble des secteurs. L'analyse des mobilités des habitants du lotissement des Graves à Lavernose-Lacasse confirme tout d'abord l'existence de centralités secondaires au sein même du pôle urbain, conformément au constat établi précédemment. Dans le cas de cette commune, Muret et Portet-sur-Garonne, « *cœur urbain* » de la communauté d'agglomération du Muretain, constituent les principaux pôles de la vie quotidienne, ce que la

¹⁵² JOURDAN G., 2007, Autoroutes et évolutions territoriales dans l'aire toulousaine, Contribution au débat public sur le grand contournement autoroutier de Toulouse, 19 septembre, p. 9.

politique menée par ce territoire de projet en matière de transport tend à conforter en développant un système de navette gratuite, Tam-Tam, à destination de ces deux communes. Les résidents de la commune de Poucharramet décrivent eux aussi un mode de vie recentré sur le bourg voisin de Rieumes aussi bien pour la vie quotidienne (services publics tels que la Poste), scolaire et associative (collège, activité extra-scolaire), culturelle (cinéma) que pour les pratiques commerciales. L'exemple le plus abouti est néanmoins celui de la famille rencontrée à Saint-Julien sur Garonne, commune la plus éloignée de Toulouse de notre échantillon : elle se caractérise par l'entière recomposition de son territoire de vie dans un espace local fortement centré sur les bourgs alentours (Cazères, Carbonne), attitude qui la place alors dans un sentiment de « ville au choix », à l'échelle du bassin de vie, en quasi autonomie.

« Il y a Carbonne à 8 kilomètres et il y a tout ce qu'il faut, sinon deux, trois fois par an à Carrefour à Portet. En plus les commerçants sont sympas, et puis il y a un service après-vente, même pour les trucs genre électroménager. Toulouse ce n'est plus la peine et puis ça fait marcher les commerces locaux. Il n'y a que le médical et encore pour les urgences, mais Toulouse n'est pas loin. » (entretien, 2007)

En second lieu, ce sont les élus qui se font l'écho de ces évolutions, à l'instar du maire de Bouloc qui ne peut que constater la transformation des pratiques d'achat et de consommation de ses concitoyens.

« Je pense aussi que c'est un comportement de société qui évolue, les gens vont un peu moins dans les hypermarchés, les grandes structures comme Portet-sur-Garonne, les Boulocains, je ne crois pas qu'ils y aillent, même s'ils y ont été, ils n'y vont plus, je crois que ça c'est un phénomène, les grands supermarchés loin dans les agglomérations, les gens ils n'aiment plus trop, ça leur a plu un moment mais je crois qu'ils n'y vont plus maintenant, ils préfèrent des commerces un peu de proximité. C'est aussi lié à plein de choses, c'est aussi des problèmes de transports et tout ce qui va avec. » (entretien maire de Bouloc, 2009)

Ainsi, la périurbanisation peut se traduire aussi, lorsqu'elle est suffisamment intense pour alimenter un marché local de services à la population générateur d'emplois, par l'émergence de nouveaux pôles urbains de banlieue mais surtout la redynamisation de petits pôles « urbains » traditionnels (Fronton, Grenade, Auterive, Carbonne...). Les périurbains leur retrouvent en effet du charme dans un contexte de recherche d'un ancrage local, de retour aux vertus de la proximité sur fond de renchérissement du prix de l'essence dont les effets se font d'autant plus ressentir que le visage de la société périurbaine toulousaine évolue.

3.3. Une nouvelle société périurbaine

3.3.1. Une différenciation sociale plus fine

Dans cette poursuite du développement périurbain, on retrouve les logiques de la différenciation sociale évoquées précédemment : logique d'auréoles liées à la distance et logique de secteurs liés à des spécialisations économiques se conjuguent toujours, comme dans le cas parisien (Berger, 2004), mais avec une plus grande finesse et dans un contexte économique particulier.

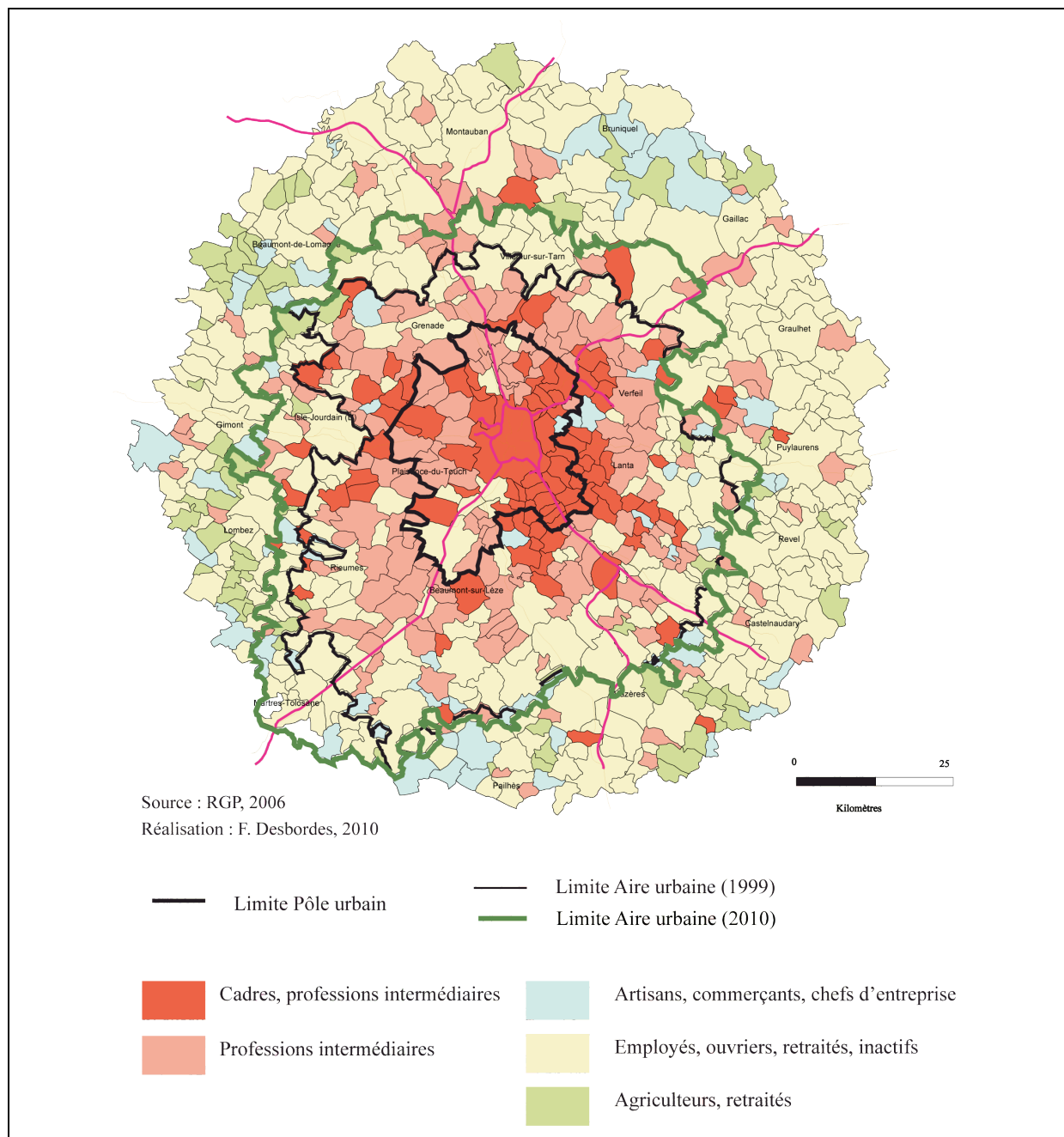
- *La distribution plus aléatoire des catégories socio-professionnelles*

En 1999, la répartition des catégories socioprofessionnelles apparaissait comme bien structurée correspondant à des types de zones résidentielles : pour rappel, des communes de résidences des cadres et professions supérieures dans certains secteurs de première couronne, une large auréole autour de Toulouse de communes caractérisées par une forte représentation des employés, des communes plus différenciées aux franges de l'aire urbaine juxtaposant des communes marquées par des classes moins favorisées, des communes typiques du rural où prédominaient des agriculteurs et de retraités, des communes en « basculement » où se mêlaient cadres, agriculteurs et inactifs. A cette répartition spatiale auréolaire très tranchée des différentes classes succède une image beaucoup plus nuancée en 2006.

Pour commencer, c'est le profil moyen de la zone qui a évolué entre 1999 et 2006. Si une part de cette évolution peut être liée à la nouvelle définition de la population active ayant un emploi¹⁵³, elle témoigne également des changements à l'œuvre dans l'aire urbaine qu'ils soient d'ordre général (augmentation de la part des retraités, diminution de celle des agriculteurs et des ouvriers) ou plus spécifiques au contexte et au dynamisme économiques toulousains (augmentation sensible de la part des cadres, des professions intermédiaires et baisse de la part des inactifs).

¹⁵³ Qui prend désormais en compte les emplois occasionnels ou de courte durée.

Carte 26 : Typologie de la répartition des catégories socioprofessionnelles dans un rayon de 50 km autour de Toulouse en 2006



Par voie de conséquence, c'est d'une part le profil même des communes qui diffère, légèrement, et d'autre part leur répartition spatiale, fortement.

Le profil associant cadres, inactifs et agriculteurs disparaît de la classification tandis que l'association professions intermédiaires / employés fait place à un profil de professions intermédiaires seules et que la répartition des employés, plus diffuse, ne ressort plus que dans un seul groupe, en association avec les ouvriers, retraités et inactifs. Autant de signes d'une élévation du profil social de l'aire urbaine qui se traduit également dans la répartition spatiale de ces différents types.

Celle-ci apparaît en effet plus complexe, marquée par un éparpillement en particulier remarquable pour le profil caractérisé par une surreprésentation de cadres et professions intellectuelles supérieures et de professions intermédiaires, indice d'une diffusion des classes les plus aisées sur l'ensemble de la zone, jusqu'au-delà des frontières de l'aire urbaine, conformément à l'identification en 1999 de communes en basculement. La situation évolue moins pour les communes associant agriculteurs et retraités (un peu moins nombreuses) et celles affichant une surreprésentation des artisans, commerçants, chefs d'entreprise : toujours situées sur les pourtours de l'aire urbaine, elles confirment la plus grande ruralité de ces franges organisées autour de pôles de service jouant aussi probablement un rôle pour les communes périurbaines du front de périurbanisation.

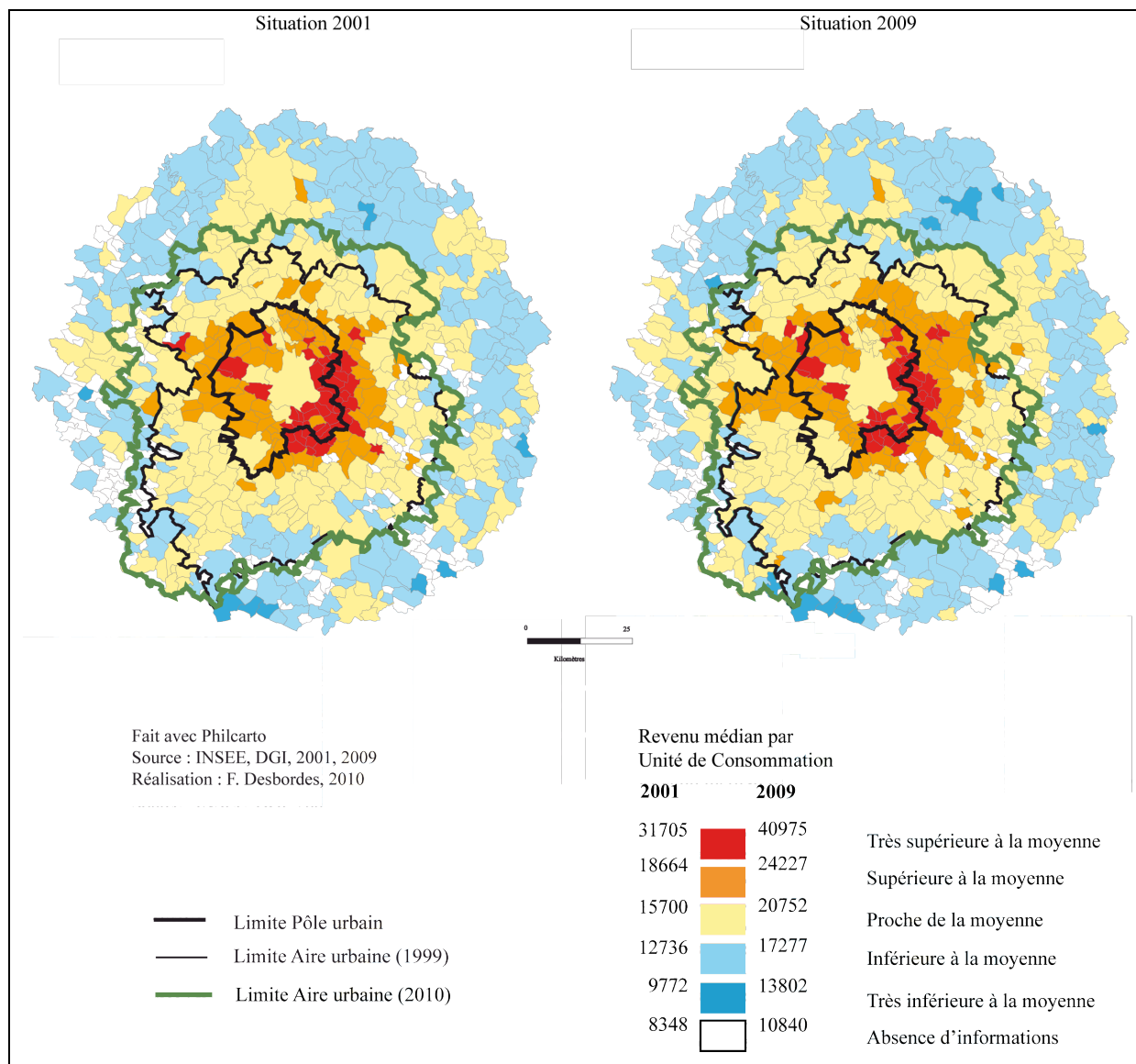
- *Une élévation globale du niveau des revenus*

Une approche par le revenu médian par unité de consommation des communes de l'aire urbaine¹⁵⁴ vient confirmer ce constat d'une élévation du profil social de l'aire urbaine grâce à une comparaison de la répartition de ces revenus en 2001 puis en 2009 (Cf. Carte 27).

Comme précédemment lors de l'analyse de l'emploi, nous avons opté pour une comparaison des situations communales par rapport à la moyenne, dans la mesure où la forte augmentation globale du revenu médian par unité de consommation dans l'aire urbaine et au-delà dans le rayon de 50 kilomètres autour de Toulouse, d'une moyenne de 14 075 euros en 2001 à une moyenne de 18 816 en 2009, rend illisible une carte représentant ces revenus à classes constantes. Pour mémoire de cette élévation globale, nous avons indiqué les revenus correspondant au seuil de chaque classe : les revenus proches de la moyenne en 2001 (entre 12 736 et 15 700 euros) correspondent aujourd'hui peu ou prou à la classe des revenus inférieurs à la moyenne (entre 13 802 et 17 277 euros) tandis que les revenus aujourd'hui supérieurs à la moyenne (entre 20 752 et 24 227 euros) étaient en 2001 très supérieurs à la moyenne (au-delà de 18 664 euros). Abstraction faite de cette élévation générale, les changements dans la distribution des revenus par rapport à la moyenne entre les deux dates fait bien apparaître les différentes logiques de répartition que l'on a observées jusqu'à présent et leurs évolutions : en effet, si la fragmentation socio-spatiale est un fait bien réel à l'échelle de l'aire urbaine, ces phénomènes de différenciation ne sont pas figés dans le temps et des processus de valorisation / dévalorisation sont au contraire sans cesse à l'œuvre. Ainsi, les secteurs survalorisés ont tendance à s'étendre, incluant des espaces qui en étaient jusque-là exclus.

¹⁵⁴ L'aire urbaine toulousaine présentant pour sa part un revenu médian supérieur de 1700 € à la moyenne nationale.

Carte 27 : Evolution de la répartition des revenus dans l'aire urbaine toulousaine entre 2001 et 2009



Pour commencer, c'est selon la logique d'auréoles que s'organise la distribution des revenus dans l'aire urbaine, dans ce dégradé qui va du rouge et de l'orangé des banlieues et de la première couronne du périurbain au jaune que l'on rencontre dans le reste de la couronne périurbaine avant d'atteindre, aux marges de l'aire urbaine ou au-delà d'elle, les communes dont les revenus médians sont inférieurs à la moyenne. Le pôle urbain et sa périphérie immédiate concentrent les revenus supérieurs voire très supérieurs à la moyenne (plus de 15 000 euros en 2001, plus de 20 000 euros en 2009), tandis que les communes les plus éloignées affichent un revenu médian inférieur à la moyenne (moins de 12 700 euros en 2001, moins de 17 200 euros en 2009). Dans les espaces périurbains, le niveau de revenu diminue donc au fur et à mesure que l'on s'éloigne de Toulouse, en lien avec deux facteurs précédemment identifiés : la représentation plus forte dans ces espaces des ouvriers et personnes peu diplômées et la part plus importante des retraités. Par ailleurs, cette logique de distance à la ville évolue au fil du temps au gré du renchérissement progressif des couronnes périurbaines sous l'effet de

la pression résidentielle qui explique que les communes dont les revenus sont supérieurs ou très supérieurs à la moyenne forment une couronne de plus en plus étoffée autour de Toulouse, s'étirant notamment vers le nord et l'est de l'agglomération, tandis que les communes aux revenus inférieurs à la moyenne disparaissent quasiment de l'aire urbaine pour ne plus concerner que des communes plus rurales.

Par ailleurs, la logique de secteurs se lit facilement sur ces deux cartes qui font apparaître, dans la banlieue et la première couronne périurbaine, un arc est-sud-est qui concentre les communes aux revenus médians par unité de consommation très supérieurs à la moyenne (plus de 18 600 euros en 2001, plus de 24 200 euros en 2009) et dont l'ouest de l'agglomération n'offre qu'une pâle réplique autour de Blagnac. Reflet de la structuration de cette première couronne périurbaine par des pôles d'emplois majeurs (Blagnac, Labège, Ramonville), la logique de secteur semble donc prégnante dans la distribution des ménages en fonction de leurs revenus, d'autant que cette logique, se diffusant de proche en proche, repousse de plus en plus loin les ménages aux revenus modestes.

Si cette logique se confirme au fil des années 2000, elle apparaît toutefois moins marquée, avec un rétrécissement de la zone des communes qui à l'est du pôle urbain affichaient des revenus très supérieurs à la moyenne, signe, non pas d'un déclassement de ces communes mais d'un probable développement d'opérations immobilières accessibles à des ménages au revenu médian plus faible, non pas d'une moindre attractivité de l'aire urbaine sur les cadres et professions supérieures mais d'un plus grand éparpillement de leur localisation, contribuant sans doute, aux côtés de la hausse générale du niveau des revenus, à faire augmenter la moyenne du revenu médian par commune.

L'ensemble de ces évolutions témoigne donc d'une avancée du front de périurbanisation vers des espaces de plus en plus lointains qui intègre à la dynamique périurbaine des communes autrefois uniquement investies par les ménages que leur modeste revenu y avait rejeté. Le renchérissement produit renforce alors l'attractivité de ces espaces pour des ménages aux revenus plus conséquents dont l'installation conduit à rendre moins visible ces pionniers du périurbain lointain, voire à évincer ceux qui étaient les plus fragiles économiquement, socialement ou professionnellement. L'éparpillement des types de communes pourrait dès lors être un indice du fait que la recherche de « l'entre soi » par le lieu de résidence ne se joue plus à l'échelle de la commune, mais souvent à un niveau infra communal, parallèlement à la diminution de l'offre de terrains ouverts à la construction.

- *Qui masque des fragmentations de plus en plus fines*

Le retour entrepris lors de l'été 2007 sur le terrain des « captifs » du périurbain lointain, figure identifiée au début des années 2000 par Lionel Rougé, a ainsi montré comment le peuplement du lotissement « Les Graves » de la commune de Lavernose-Lacasse, située à 33 kilomètres de Toulouse, a évolué en partie par substitution de ménages : la part des ouvriers a ainsi diminué au profit d'employés, cadres et retraités. Ce changement social s'accompagne d'un changement de la place de cette accession dans la trajectoire résidentielle : contrairement aux ménages originels pour qui cette accession avait constitué la première étape après la sortie d'un logement social, il s'agit pour ces nouveaux installés d'une énième étape dans un parcours résidentiel qui leur a déjà fait connaître la

propriété, ou du moins la vie en maison individuelle. Pour beaucoup, le capital financier réinvesti provient de la revente d'un bien et est donc sans commune mesure avec le capital dont peut disposer un couple pour qui il s'agit du premier projet d'accession. Ces ménages qui arrivent dans la région toulousaine sous l'effet d'une mutation pour la plupart, quoique disposant d'un capital, sont néanmoins dans l'impossibilité de s'installer plus près de Toulouse, le différentiel des prix immobiliers entre la ville du précédent bien (Bourges, Carcassonne, Caen) et le marché toulousain étant élevé. L'élection du nouveau lieu de résidence est néanmoins loin d'être seulement contrainte : une multitude de facteurs ont joué, tels que l'interconnaissance (entre collègues ou membres de la famille), la desserte autoroutière, l'équipement en commerces et services, le sentiment d'être à la campagne au bord de la ville... Autant d'éléments, absents, car ils étaient inexistantes (autoroute, équipements) ou interdits par le poids des contraintes financières, du raisonnement des « *captifs* », qui contribuent pour les nouveaux venus à atténuer le sentiment de « *mobilisation*¹⁵⁵ » (Cuturello, Godard, 1980). C'est pourquoi cette évolution sociale du peuplement du lotissement se marque y compris physiquement, matériellement : l'amélioration, l'embellissement des maisons qui ont souffert de malfaçons et du défaut d'entretien par leurs précédents propriétaires (par manque des ressources financières pour le faire) sont réels. On pourrait voir dans ce processus la simple poursuite d'une différenciation sociale qui procède par couronnes, ce que la confrontation des cartes des revenus entre 2001 et 2004 invite d'ailleurs à penser, mais ce serait une lecture trop rapide. La fragmentation se fait plus fine au fur et à mesure que plusieurs générations de périurbains sédimentent, cohabitent ou se succèdent. En effet, si l'exclusion touche les ménages les plus fragiles, tous les ménages d'origine ne sont pas partis, certains, à force de privations, de stratégies d'adaptation, d'amélioration de l'environnement (installation de commerces, amélioration de la desserte...) sont parvenus à se maintenir, à vivre leur rêve de maison individuelle envers et contre tout. Ils ressentent alors d'autant plus le fossé économique qui les sépare des nouveaux installés avec qui ils n'arrivent pas, pour une part d'entre eux, à tisser de liens. Déçus par ces « *rich men* », par une commune dans laquelle ils ne parviennent toujours pas à trouver leurs marques, ces « *éternels repliés* » (Rougé, Bonnin, 2008, 63) illustrent combien la fragmentation des espaces est instable et combien les processus de différenciation se jouent à des échelles de plus en plus fines dont les lignes bougent sans cesse.

3.3.2. Une différenciation des formes périurbaines

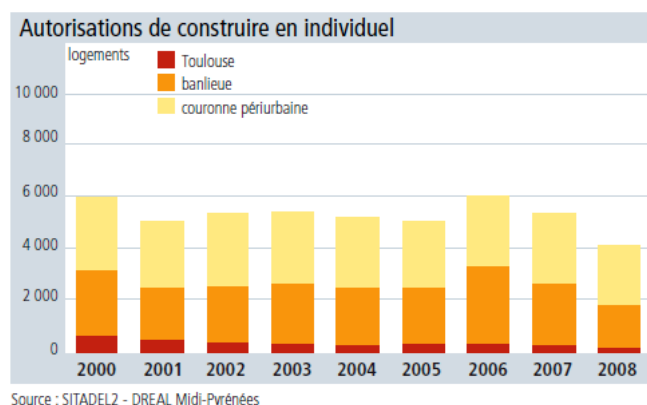
- *La maison individuelle toujours leader, sur fond de prise de conscience d'une évolution des besoins*

La dynamique de périurbanisation est toujours réelle, un regard jeté sur la dynamique du marché foncier ne fait là encore que le confirmer. Sur fond de diminution du nombre de transactions et des surfaces échangées dans ces transactions après un pic de consommation de l'espace atteint en 2001, le

¹⁵⁵ Entendue comme un ensemble de pratiques, tant matérielles que morales, dont le but est d'accroître les ressources et de limiter les dépenses.

rapport de force entre banlieue et couronne périurbaine demeure chaque année favorable à la seconde. En 2007, 60% du nombre de transactions de terrains destinés à la construction mais aussi 60% des surfaces représentées par ces transactions sont réalisées dans la couronne périurbaine (AUAT, 2008). Or, 98% de ces transactions en couronne périurbaine et 88% de la superficie concernée sont destinés à de la maison individuelle. Si l'on regarde les chiffres de la construction depuis 1999 (Cf. Figure 5), l'importance du pavillon se confirme même si elle marque le pas sur la fin de la décennie puisque les autorisations de construire en individuel dans l'aire urbaine ne représentent plus que 32% du total des autorisations de logements en 2007 et 2008 contre 40% en 2005. Si 2008 marque un recul global du nombre d'autorisations de construire, en individuel comme en collectif, en raison de la crise immobilière, les années 2000 ont dans l'ensemble maintenu le rythme de construction de logements individuels au niveau atteint à la fin des années 1990, à savoir entre 5000 et 6000 par an, ce qui témoigne d'une reprise par rapport au milieu de cette même décennie (entre 4000 et 4500 autorisations de construire en individuel par an entre 1995 et 1997).

Figure 5 : L'évolution des autorisations de construire en individuel depuis 2000 dans l'aire urbaine toulousaine



Source : AUAT, 2009

La part de la ville-centre dans cette construction de pavillon est minimale : la localisation en couronne périurbaine domine, sauf en 2006 où la banlieue reçoit plus d'autorisations en individuel que la couronne périurbaine et 2007 où ces deux espaces ont fait jeu égal. L'écart entre banlieue et couronne périurbaine se creuse de nouveau à l'avantage de la seconde en 2008, effet probable de la mise en place, pour pallier la crise, des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété sus-mentionnés : s'ils solvabilisent les ménages jusqu'à un certain budget, celui-ci reste insuffisant pour s'installer dans le pôle urbain et contraint les ménages à une construction dans la couronne périurbaine, voire au-delà.

Néanmoins, si la maison individuelle continue d'être le fer de lance de la périurbanisation, notamment aux franges de l'aire urbaine, elle semble, sinon perdre du terrain, du moins marquer le pas, dans

l'agglomération toulousaine comme ailleurs, sous l'effet d'une accumulation de facteurs (crise économique et immobilière, évolutions des modes de vie et des cycles démographiques - divortialité et monoparentalité, vieillissement, décohabitation et entrée tardive dans la vie active - , discours critiques sur l'étalement urbain qui, s'ils ne sont pas nouveaux, rencontrent un écho particulier dans un contexte de renchérissement du prix de l'essence...) qui ne sont pas sans répercussion sur les besoins en logement dans les espaces périurbains et interrogent les collectivités locales autant que les promoteurs-construteurs.

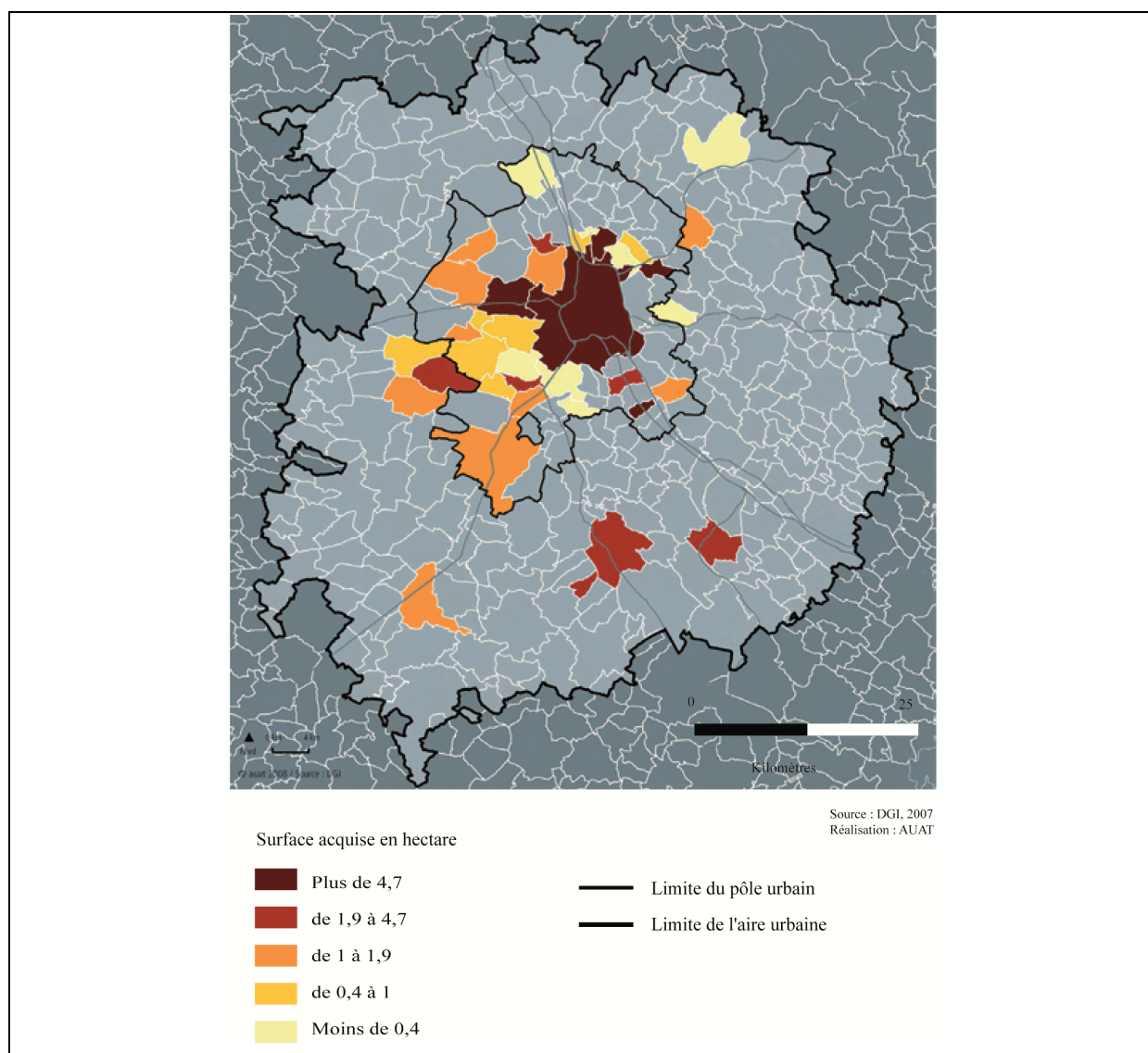
La prise de conscience dans l'aire urbaine toulousaine d'une nécessaire réflexion sur ces évolutions est réelle, comme en témoigne la tenue régulière de nombreux séminaires, ateliers, rencontres autour de ces questions. Citons par exemple la conférence de mars 2004 portant sur les « *nouveaux modes d'habiter, quelles alternatives pour l'aire urbaine ?* », l'atelier « Toulouse aire urbaine » organisé dans le cadre de l'observatoire partenarial de l'habitat en mars 2007 sur le thème « *L'habitat, entre besoin, marché et politiques locales : quels enjeux pour l'aire urbaine ?* » ou encore la réunion de lancement, en mai 2010, du PLH de la communauté urbaine du Grand Toulouse introduite par une réflexion intitulée « *Quels logements pour quels usages ?* ». Le constat dressé sur l'état du marché, foncier et immobilier, dans l'aire urbaine toulousaine est sans appel (AUAT, 2004) : l'inégale répartition de l'offre d'habitat social, les tendances à la ségrégation socio-spatiale, les contraintes d'accès au logement (liées au niveau des prix), les dysfonctionnements (déficit d'équipements et de services) liés à la faible maîtrise de la croissance urbaine, la faible durabilité de l'offre (au regard du vieillissement de la population mais aussi du parc par exemple) sont autant d'enjeux que les acteurs de l'aire urbaine doivent affronter collectivement. Si le discours de l'AUAT semble plutôt se soucier, sur fond de préoccupations environnementales, du logement des jeunes actifs primo-accédants sur lesquels s'assoit la dynamique économique toulousaine, ce qui la conduit à voir dans le « *logement abordable un nouvel enjeu pour le maintien de l'attractivité de l'agglomération, la maîtrise de l'étalement urbain, la gestion durable de notre environnement* » (AUAT, *Les ateliers de l'observatoire*, septembre 2007, 2), force est de constater que la prise de conscience des élus passe par des considérations plus locales. Pour eux, la diversification des formes d'habitat revêt un double intérêt : permettre la mobilité résidentielle sur place, à la fois pour les jeunes quittant le foyer familial et les aînés qui n'ont plus les ressources, physiques ou financières, d'entretenir leur pavillon ; assurer la viabilité des équipements consentis notamment à destination de la petite enfance en assurant le renouvellement de la population que l'ancrage dans une maison ne garantit pas. Plus récemment aussi, le curseur de l'intérêt porté aux questions de logement s'est déplacé d'une simple considération quantitative (faire face à l'accroissement démographique de l'aire urbaine) à une prise en compte de la qualité du logement (aussi bien matérielle, liée à l'isolation phonique ou aux performances énergétiques par exemple, que d'usage, par l'attention portée aux attentes des habitants vis-à-vis de leur logement).

- *Vers une plus grande variété des formes d'habitat*

Dans une aire urbaine toujours marquée par la prédominance forte et en augmentation de la maison individuelle (49,8% des logements en 2006 contre 48,7% en 1999) et de la propriété (51,1% de

propriétaires en 2006 contre 50% en 1999), se font alors jour des évolutions dans les formes de l'urbanisation. Le marché foncier est le premier à porter les signes de ces changements : en effet, « entre 2005 et 2007, la part des transactions foncières destinées à la construction de logements collectifs se renforce » selon une étude, réalisée à partir des fichiers de la direction générale des impôts et des extraits d'actes notariés, publiée par l'AUAT en 2008. Sur les 359 hectares acquis en 2007 pour l'habitat, 21% le sont pour du collectif en dehors de la ville-centre. Cette part n'était que de 3% en 2001, année la plus faste en termes de surface acquise à destination de l'habitat (816 hectares). Les deux phénomènes, diminution des surfaces acquises et augmentation de la production de logements collectifs, sont d'ailleurs intrinsèquement liés puisque cette forme d'habitat est moins consommatrice d'espace. Si l'on s'intéresse à la localisation de ces transactions à destination du logement collectif en 2007 telle qu'elle apparaît sur la carte suivante, on s'aperçoit que les surfaces les plus significatives se concentrent majoritairement dans des communes du pôle urbain ou dans sa périphérie immédiate, et dans quelques bourgs de la couronne périurbaine (Carbonne, Auterive, Nailloux, Buzet sur Tarn).

Carte 28 : Les surfaces acquises à destination du logement collectif dans l'aire urbaine en 2007

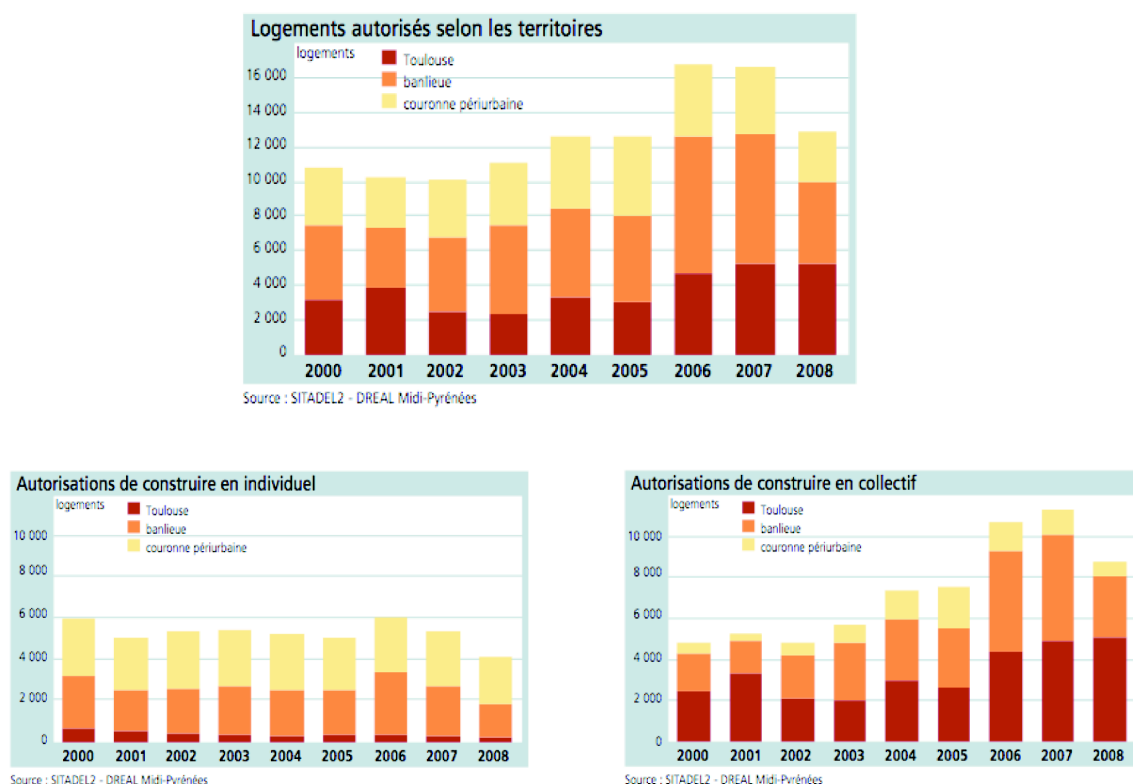


Si l'accroissement des surfaces acquises à cette fin en banlieue est quasiment continu depuis 1999, ce n'est pas le cas dans la couronne périurbaine où la courbe est plus irrégulière : le pic d'acquisition de 1999¹⁵⁶, lié à la fin du dispositif Perissol, n'a jamais été atteint depuis, la reprise enclenchée entre 2001 et 2005 ayant de nouveau été suivie d'une baisse jusqu'en 2007 (AUAT, 2008). Les logiques de l'acquisition foncière pour la construction de logements collectifs semblent ainsi se recentrer sur deux types d'espaces :

- les espaces périurbains les plus anciens qui entrent dans une sorte de deuxième âge du développement, plus qualitatif que quantitatif pour plusieurs raisons souvent concomitantes : faire vivre les équipements mis en place, permettre aux premières générations de périurbains de vieillir sur place, permettre aux jeunes de s'installer à moindre coût...
- des centralités périurbaines émergentes qui, au-delà des pôles de banlieue déjà structurants, non seulement desservent en termes d'équipements, de services et d'offre de logements diversifiée, le bassin de vie environnant mais font aussi un effort de structuration interne.

Les données de la construction viennent à leur tour confirmer cette diversification des formes de l'habitat et sa géographie : les années 2000, a fortiori depuis 2004, font la part belle au logement collectif.

Figure 6 : L'évolution des autorisations de construire en collectif depuis 2000 par territoire et type d'habitat dans l'aire urbaine toulousaine

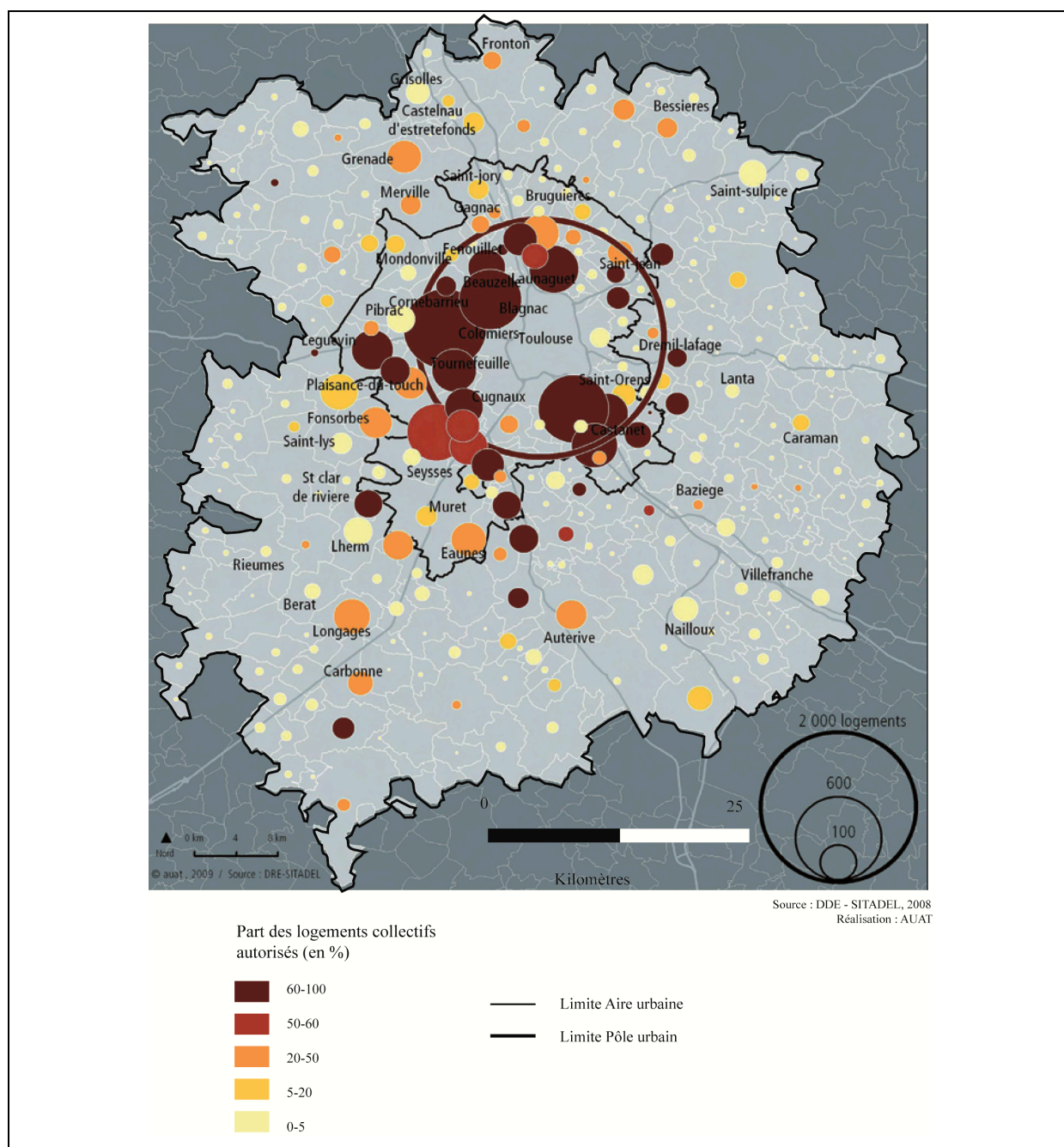


Source : AUAT, 2009

¹⁵⁶ Les surfaces acquises en banlieue et dans la couronne périurbaine étant alors équivalentes.

Si l'on observe l'évolution des logements autorisés dans l'aire urbaine depuis 2000 (Cf. Figure 6), on note une inversion des courbes entre 2002 et 2003, les logements collectifs prenant le pas sur les logements individuels, ce que l'on constate aussi pour les logements mis en chantier. Ce renversement en faveur du collectif, symbole d'une diversification de l'offre et d'une tendance à la densification, s'opère là encore de manière privilégiée dans le pôle urbain : en 2008, 91% des autorisations de construire en collectif y sont localisés, dont 58% à Toulouse même, contre 31% des autorisations en individuel.

Carte 29 : Part du collectif dans les logements autorisés en 2008 dans l'aire urbaine toulousaine



Si le collectif semble avoir pris définitivement le pas sur l'individuel dans la banlieue, ce n'est pas le cas dans le périurbain, mais l'inflexion est néanmoins bien réelle, comme en atteste la carte précédente qui fait figurer le nombre de logements autorisés par commune en 2008 en indiquant la part du collectif dans ce total. On y voit bien apparaître, dans le pôle urbain mais également dans la couronne périurbaine des communes dans lesquelles plus de 20% (Auterive, Longages, Carbonne, Bessières, Grenade...), voire plus de 50% (Miremont, Rieux, Le Vernet, Sainte-Foy d'Aurefeuille), des logements autorisés le sont en collectif. Cette situation est le fruit d'une évolution progressive du nombre d'autorisations de construire en collectif qui n'a cessé d'y augmenter, passant entre 2001 et 2005 d'à peine 300 à 2000, avant de retomber entre 2006 et 2008 pour retrouver le niveau de l'année 2002 (environ 700 autorisations). On peut toutefois noter que cette progression du collectif dans la couronne périurbaine ne se fait pas au détriment de l'individuel dont le niveau reste constant dans cette même période, aux alentours de 3000 autorisations par an. Le collectif ne vient donc pas en substitution de l'individuel, on n'assiste pas à un report du pavillon vers l'appartement ni à un remplacement de l'un par l'autre. Le collectif semble bien plus venir en complémentarité avec une offre en individuel toujours réelle, ce qui fait bien écho au fort dynamisme démographique dont on a fait état précédemment et qui nécessite la mise sur le marché d'une offre plus conséquente.

Plus avancée dans le pôle urbain, où la périurbanisation est ancienne et les territoires prêts pour une nouvelle phase de développement, la diversification des modes d'habiter est en marche dans les espaces de la couronne périurbaine où le développement se poursuit sous des formes à la fois connues et nouvelles, les centralités périphériques pouvant apparaître comme les relais de ces dernières.

3.3.3. Les impacts de la crise

La crise immobilière qui s'ouvre en 2008, à l'échelle nationale, n'est pas sans conséquence sur le marché local de la construction. Néanmoins, elle ne semble pas avoir les mêmes conséquences sur le marché de l'individuel et sur celui du locatif : le constat national d'un « *recul plus marqué pour le collectif qui avait largement contribué à la forte croissance de la construction de 2003 à 2006* » est corroboré dans l'aire urbaine toulousaine (AUAT, 2009). Si la ville-centre maintient son niveau de construction pour accueillir 41% des logements autorisés, confortant ainsi la tendance, accentuée en temps de crise, d'un retour au centre, à la densification et au renouvellement urbain, les autorisations de construire diminuent dans les autres territoires, affichant, en 2008, un recul de 39% en banlieue et de 25% en couronne périurbaine par rapport à 2007. Cependant, si l'on décompose ces baisses en fonction du type d'habitat, le plus fort recul du collectif est patent : - 42% dans la banlieue, - 46% dans le périurbain, tandis que l'individuel ne recule que de 34% en banlieue et de 15% dans la couronne périurbaine, comme l'indiquent les graphiques de la figure 6 (AUAT, 2009). Le collectif, souvent constitué de produits investisseurs permettant à leurs propriétaires de bénéficier d'une défiscalisation, semble ainsi plus sensible à la crise, aux fluctuations du marché, même s'il reste en nombre bien supérieur aux logements autorisés en individuel.

La promotion immobilière, particulièrement touchée par la crise, a dû s'adapter pour éviter une sur-offre, en ajournant la construction de nombreux programmes et en réduisant les mises en chantier. Dans une interview parue dans Objectifnews¹⁵⁷ en mars 2009, M. Rubio, directeur régional sud ouest de Kaufmann & Broad, déclare ainsi avoir « *décalé certains programmes et remanié certains autres. Trois projets ont été abandonnés ; nous n'avons pas encore acheté les terrains. Ces opérations n'étaient plus adaptées à la conjoncture* ». Les chiffres parus pour le premier semestre 2009 semblent indiquer que la baisse des permis de construire se poursuit et s'accélère même : Toulouse est touchée pour la première fois par ce recul, avec une baisse de 65% des autorisations de construire, la banlieue perd encore 30% de ces autorisations tandis que la couronne périurbaine tire toujours son épingle du jeu avec une baisse moins marquée de 28%. Conformément aux observations précédentes, le collectif continue à être plus touché que l'individuel à l'échelle de l'aire urbaine (-54% contre -24%) comme dans l'ensemble des territoires.

Cependant, avec l'entrée en vigueur de nombreuses mesures de soutien à la construction et à l'accession à travers le plan de relance de l'économie et la loi Molle¹⁵⁸, 2009 semble marquer le tournant de la crise immobilière. Du côté de l'accession en effet, un arsenal de dispositifs a été lancé : doublement du prêt à taux zéro pour l'achat de logements neufs pour les primo-accédants, prêt Pass-Foncier élargi, nouveau régime de défiscalisation introduit par la loi Scellier¹⁵⁹. Du côté de la construction, l'annonce de la construction de 100 000 logements sociaux et intermédiaires supplémentaires et de la prolongation d'un an de la durée des permis de construire vont aussi dans le sens d'un appui au marché qui bénéficie en outre de taux d'emprunt relativement bas. Autant de facteurs qui semblent agir dans le sens d'un redressement du marché immobilier résidentiel observé dès 2009 (AUAT, 2009) et confirmé au premier semestre 2010 (AUAT, 2010) au niveau national comme dans l'aire urbaine toulousaine puisque les ventes de logements neufs repartent à la hausse (+14% en 2009 par rapport à 2008). Alors que le marché des maisons en groupé (programme de plus de cinq maisons ayant fait l'objet du même permis de construire déposé par un promoteur et vendues avec le terrain) stagne, la reprise repose sur la ventes d'appartements, qui représentent 90% des ventes de la promotion. Cela joue alors dans le sens d'une densification du pôle urbain et d'un plus grand respect des besoins des territoires sous l'effet de trois facteurs : la mise en commercialisation de nouvelles ZAC à Toulouse et en banlieue, le coût de l'éloignement dans un contexte de crise également énergétique et l'exclusion par le dispositif Scellier de la zone C du territoire, ce que la loi Molle avait également introduit pour les dispositifs Borloo / de Robien. Ainsi, le marché de la promotion progresse dans le pôle urbain mais recule en périurbain comme en témoigne l'évolution des ventes d'appartements (+22% à Toulouse, +15% en banlieue, -25% dans le périurbain). Cette reprise, qui s'est faite en 2009 sur fond de diminution encore marquée des mises en vente avec pour effet la rétractation de l'offre disponible à la vente, se poursuit au premier semestre 2010 et s'accompagne cette fois-ci d'une augmentation des mises en vente qui reconstituent l'offre disponible.

¹⁵⁷ Magazine économique local.

¹⁵⁸ Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, votée le 25 mars 2009, qui intervient, pour ce qui nous intéresse ici, sur l'accession sociale à la propriété, l'investissement locatif, l'urbanisme et l'offre foncière.

¹⁵⁹ Ce dispositif qui fonctionne du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2010 donne droit à une réduction d'impôts, répartie sur 9 ans, équivalente à 25% (puis 20% à partir du 1^{er} janvier 2011) du prix de revient du logement qui doit être loué selon un plafond mensuel donné en fonction des zones de construction.

Néanmoins, si, sous l'effet du resserrement géographique du dispositif Scellier, les investisseurs semblent se détourner de certaines communes périurbaines, il est probable, même si nous ne disposons pas de chiffres récents sur le marché hors promotion, que cela n'endigera pas la vague pavillonnaire qui ne touche pas les mêmes segments du marché, ni la poursuite d'un développement du collectif peut-être plus mesuré, en tout cas plus ciblé mais répondant à des besoins réels, comme le fait remarquer le maire de Lavernose-Lacasse, dans la communauté d'agglomération du Muretain.

« C'était les lois Scellier, etc., qui permettaient de défiscaliser, aujourd'hui Lavernose n'y est plus, on a été retiré puisqu'on est en troisième couronne, donc on revient sur du promoteur ou de l'aménageur traditionnel et du social. [...] Parce que derrière, notre but, c'est de pouvoir conserver les jeunes et des personnes à faibles revenus. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2009)

3.4. Les communes face à de nouveaux enjeux

En tout état de cause, sous l'effet de facteurs autant structurels que conjoncturels, la société périurbaine a changé et voit par là même ses attentes évoluer. Dès lors, conscients de ces mutations auxquelles ils sont directement et quotidiennement confrontés, les élus périurbains portent un discours et engagent des actions qui témoignent d'enjeux municipaux nouveaux. Les espaces périurbains, loin de l'image de banlieue dortoir à laquelle on les réduit trop souvent, démontrent à présent leur volonté et leur capacité à s'ajuster aux évolutions de la société et de ses pratiques. Le développement démographique n'est plus une fin en soi. Au contraire, d'après les termes du maire de Villaudric, *« l'objectif c'est de maintenir ce commerce, de maintenir l'école, c'est de maintenir de la vie »* (entretien, 2009), ce qui ressort de deux enjeux : celui de la mixité intergénérationnelle d'une part, celui de la mixité fonctionnelle d'autre part.

3.4.1. L'enjeu intergénérationnel

- *La diversification du logement pour permettre une mobilité résidentielle sur place*

En matière d'habitat, nous avons vu combien la prise de conscience dans l'aire urbaine toulousaine d'une nécessaire réflexion sur les évolutions des besoins est réelle. Mais tandis que le discours de l'AUAT semble plutôt se soucier de la capacité des jeunes actifs primo-accédants à se loger, c'est par le biais de considérations locales que les élus engagent cette réflexion.

Pour eux, la diversification des formes d'habitat revêt un double intérêt. Le premier est de permettre la mobilité résidentielle sur place, en offrant notamment à quatre catégories de personnes la possibilité de se loger ailleurs que dans un pavillon : les jeunes « de la commune » qui quittent le foyer familial mais sont contraints de s'éloigner ne pouvant pas se loger dans un parc pavillonnaire coûteux, les jeunes

couples de manière plus générale qui démarrent leur trajectoire résidentielle mais ne peuvent pas accéder directement à la propriété d'un pavillon pour les mêmes raisons, les familles monoparentales et les aînés qui pour des raisons différentes n'ont plus les ressources, physiques ou financières, d'entretenir le pavillon duquel ils étaient propriétaires. Ces publics ont dès lors des besoins spécifiques en matière de logements adaptés du point de vue de la taille et abordables en termes de prix auxquels les communes doivent être en capacité de répondre si elles veulent garder une population diversifiée. Cela amène ainsi les communes à reconsidérer leur point de vue sur le logement collectif et social puisque comme le constate le maire de Saint-Sauveur, aux portes de l'agglomération toulousaine, dans le canton de Fronton, *« du locatif, on en a besoin pour les jeunes qui veulent rester dans le village et pour les anciens qui arrivent à l'âge de la retraite et qui n'ont plus forcément les moyens d'assumer leur villa »* (entretien, 2009). Le second argument en faveur de la diversification des formes de l'habitat réside dans la nécessité d'assurer la viabilité des équipements financés notamment à destination de la petite enfance en assurant le renouvellement de la population que l'ancrage dans une maison ne garantit pas. Comme nous l'a confirmé, entre autres, le maire de Labarthe-sur-Lèze, commune membre de la Communauté d'agglomération du Muretain, à la limite sud du pôle urbain, *« il faut un renouvellement de la population parce que beaucoup de personnes, arrivées depuis longtemps, vont être âgées maintenant. Il faut accueillir de la population pour faire vivre les écoles... Or le prix est passé du simple au double : la moindre maison se vend aujourd'hui au minimum 150 000 euros, avec une moyenne à 200 000 euros. Il y a cinq, dix ans, c'était moitié moins. C'est pour cela qu'il faut du logement social. »* (entretien, 2007), discours que l'on retrouve dans de nombreuses communes qui ont consenti des investissements importants dans ce sens : le maire de Cépet confie ainsi que *« quand y'a du locatif, ça renouvelle, ça tourne et c'est la solution pour tenir les écoles en place »* (entretien, 2009).

Un tel changement de regard sur les besoins en logements se traduit alors par une révision, parfois politiquement difficile à engager tant vis-à-vis de la population que des propriétaires fonciers, des principes d'aménagement urbain. Jusque-là entièrement consacré au pavillonnaire, le développement résidentiel prôné et mis en œuvre par les élus passe aujourd'hui, pour garantir une mixité sociale et générationnelle, par la promotion d'une plus grande diversité de formes d'habitat. Si le pavillonnaire lui-même évolue vers plus de densité et de mitoyenneté, c'est surtout l'inflexion vers le collectif qui est nouvelle dans le discours politique et les réalisations immobilières. Comme en témoigne la maire de Fronton : *« on a essayé de se tenir aux principes de la loi [SRU]. Depuis dans Fronton se sont construits de petits immeubles, on a un peu plus de hauteur, plus de densité en centre ville alors qu'avant, c'est vrai, la tendance était à construire un peu partout et surtout le long des routes. On est revenu sur tout ça et ça a été très douloureux [pour les propriétaires fonciers]. »* (entretien, 2009). Offrant le plus souvent un certain pourcentage de logement social, ce collectif permet d'offrir une gamme plus large de produits bien localisés et abordables, répondant ainsi aux besoins précédemment identifiés. Parfois impulsée par des dispositifs de défiscalisation dont sont aujourd'hui exclues les zones périurbaines, cette dynamique n'en semble pas moins se pérenniser, du moins dans les secteurs les plus favorables, confirmant par là même l'acuité de ces nouvelles aspirations résidentielles, ce que résume bien le maire de Lavernose-Lacasse.

« On a déjà lancé y'a 4-5 ans du locatif, alors des petites unités, c'est du R+1, on ne va pas plus haut, mais qui permettait d'avoir le T2, T3, T4 qui n'existaient pas puisque c'était que du

pavillonnaire. [...] Notre but aujourd'hui, c'est de développer cette offre puisqu'on n'a pratiquement pas de logements sociaux, [...] mais nous aussi [commune de moins de 3500 habitants] on a un intérêt parce que derrière, notre but, c'est de pouvoir conserver les jeunes et des personnes à faibles revenus, de pouvoir les loger, qu'elles ne soient pas obligées de partir systématiquement. [...] On a tous les cas, des personnes seules aussi, vous avez des séparations, des veuves. On a noté qu'on a des personnes âgées, enfin âgées entre guillemets, on va dire entre 65 et 80 ans, qui se retirent sur la commune dans ces logements, des T2-T3, qui sont au plein centre, qui ont tout à côté, qui avaient une maison avant ou dont les enfants ont construit, qui veulent se rapprocher de leurs enfants. [...] On ne s'attendait pas à ça, plutôt à des couples de jeunes, la majorité c'est des jeunes qui veulent s'installer, qui partent de chez leurs parents etc. On n'avait pas pensé à ça mais on a plusieurs cas. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

Bien qu'amorcé, ce développement du locatif ne change pas le caractère principalement pavillonnaire de communes périurbaines où les propriétaires sont majoritaires, ni ne touche l'ensemble de la couronne périurbaine. Comme nous l'avons déjà constaté, la diversification du marché du logement concerne prioritairement les communes de première voire deuxième couronne anciennement périurbanisées et les polarités émergentes d'un périurbain plus lointain où les communes les plus petites au développement plus restreint continuent de s'inscrire dans le schéma d'une accession à la propriété.

Enfin, de manière plus spécifique, la réponse aux attentes des personnes âgées en matière de logement procède non seulement par la mise sur le marché de logement collectif et / ou social auquel elles peuvent prétendre mais aussi par une multiplication de logements adaptés et de maisons de retraite, des plus traditionnelles aux plus innovantes en fonction du degré d'autonomie des personnes accueillies, à l'image de ce concept décrit par le maire de Bouloc dans le canton de Fronton, « *c'est un concept un peu nouveau, c'est pas la maison de retraite, c'est pour des personnes valides, ce sont des résidences de petites maisons, pour personnes seules ou en couple mais valides, mais qui préfèrent se mettre en location plutôt qu'avoir un terrain à entretenir, des maisons trop grandes pour eux maintenant* » (entretien, 2010). Si les maires ne maîtrisent pas toujours l'implantation de tels établissements qui se joue à d'autres échelles puisque « *même lorsqu'il y a des tentatives d'élus municipaux pour créer des foyers logements ou des maisons de retraite, la décision ne leur revient pas : c'est à une autre échelle que la carte des établissements spécialisés se dessinent, du moins concernant le secteur public* » (Berger et al., 2008, 141), ils n'en font pas moins souvent un objectif structurant de leur politique du logement, ce que les débats menés dans le cadre de la campagne des municipales de 2008 (Cf. encadré 5) ont bien mis en évidence puisque de nombreuses listes, par exemple à Castelnau d'Estretfonds et à L'Union projetaient la mise en place de structures d'accueil pour les personnes âgées (Bacconnier-Baylet et al., 2008).

Alors que l'espace périurbain s'est développé sous une forme essentiellement pavillonnaire que plébiscitaient les classes moyennes autant que les pouvoirs publics et les acteurs économiques, une inflexion tout aussi systémique, dans la mesure où elle naît de la conjonction d'évolutions démographiques et sociales, d'incitations publiques (dispositifs de défiscalisation notamment) et d'adaptation de la promotion immobilière, s'est enclenchée en faveur d'une plus grande mixité des formes de l'habitat pour offrir aux ménages la possibilité de franchir toutes les étapes de leur trajectoire résidentielle sur place. Une telle politique du logement, qui favorise de fait une mixité intergénérationnelle, ne peut néanmoins se concevoir sans la création en parallèle des services et équipements répondant aux attentes diversifiées de ces publics : avec la diversification des formes de l'habitat, c'est donc à une complexification nouvelle de l'offre en services que l'on assiste dans ces communes périurbaines.

- *De la petite enfance aux services aux personnes âgées : la complexification de l'offre de services*

La question des services n'y est pas nouvelle : porté par le modèle familial que nous avons décrit dans un chapitre précédent, à savoir celui du jeune couple avec enfants en bas âge ou en projet, le développement périurbain a d'abord interpellé les pouvoirs publics sur la question des équipements et des services à destination de la petite enfance, et ce d'autant plus que l'accession à la propriété n'est rendue possible que par les revenus assurés par la bi-activité du couple accédant. L'école et les services de garde constituent ainsi le b.a.-ba de toute politique périurbaine dans ces communes qui sont sorties avec la périurbanisation d'un vieillissement et d'un exode rural qui marquent parfois encore les esprits. L'école, qui a symbolisé la reprise de vie du village, reste encore aujourd'hui la préoccupation essentielle des élus et, très sensible à l'évolution de la population, elle justifie souvent la politique de gestion de la commune.

Comme nous avons déjà pu le constater dans l'étude réalisée en 2007 sur les profils de gestion communale dans les espaces périurbains, « *lorsque les classes fonctionnent en sous-effectifs, la commune peut décider d'ouvrir des terrains à la construction pour accueillir de nouvelles populations et ainsi rentabiliser les structures existantes. Inversement, si les classes sont surchargées, la gestion devient plus restrictive afin d'éviter d'avoir à prévoir des nouvelles classes synonymes de coûts supplémentaires dans le budget local* » (Bacconnier-Baylet et al., 2007, 22). Le développement démographique continue ainsi d'appeler l'ouverture de nouvelles écoles ou de classes supplémentaires, assurant un maillage de plus en plus fin de l'espace périurbain en termes d'équipements scolaires qui contribuent également à renforcer ses polarités émergentes. Bien sûr, on assiste tout d'abord à une adaptation permanente des écoles maternelles et primaires. Dans un premier temps de la périurbanisation, ces équipements scolaires doivent faire face à une croissance exponentielle de leurs effectifs qui imposent de lourds investissements, comme l'explique la maire de Fronton : « *c'est quand même difficile de suivre le niveau des équipements parce qu'il faut construire des écoles, elles ne sont jamais assez grandes* » (entretien, 2009). Puis c'est parfois la question de leur

pérennité qui se pose, ce qui peut conduire certaines communes qui ne peuvent assumer financièrement de tels fonctionnements à opter pour un Regroupement Pédagogique Intercommunal qui permet de mieux répartir l'effort (regroupement de Gargas, Villariès et Bazus à cheval sur les cantons de Fronton et de Montastruc-la-Consellère ou de Gibel, Montgeard et Caignac dans le canton de Nailloux). Par ailleurs, l'équipement en collèges se poursuit également puisque les six nouveaux collèges inscrits au schéma prévisionnel d'investissement 2007-2012 du Conseil Général sont tous périurbains (Bessières, Saint-Jory, Labarthe-sur-Lèze, Noé, Cintegabelle, Escalquens). Enfin, un nouveau pas est désormais franchi avec le développement de lycées périurbains. Sur les sept lycées qui ont vu le jour depuis le milieu des années 2000 dans l'aire urbaine toulousaine, deux sont localisés à Toulouse, trois dans le pôle urbain (Blagnac, Tournefeuille et Pins-Justaret) et deux dans la couronne périurbaine (Fronton et Fonsorbes). Ainsi à Fronton, alors que les élèves dépendaient jusqu'à récemment des lycées toulousains, la construction d'un lycée en 2005 a été un signe fort de la reconnaissance d'une nouvelle centralité.

« Le lycée est très récent, il date de 2005 et c'est ça qui a fini de donner un bon petit coup d'attractivité à la commune. Le collège c'était les années 1980 je crois, c'est beaucoup plus ancien. Mais le lycée c'est un des premiers lycées que la région a fait dans une commune de cette taille, [...] dans un contexte vraiment périurbain, 5000 habitants et c'est un lycée qui reçoit 28 communes dont certaines de Haute-Garonne, certaines de Tarn et Garonne et qui a été construit pour 695 élèves, ouvert en 2005 et qui va s'agrandir à 1100 élèves pour 2012. »
(entretien maire de Fronton, 2009)

Cette action cruciale en faveur des écoles, qui se fait de concert entre les municipalités et les collectivités territoriales de rang supérieur que sont le Conseil Général et le Conseil Régional, s'accompagne d'investissements non moins conséquents dans les services liés à la petite enfance. S'ils ont suivi avec plus ou moins de décalage le développement démographique des communes et s'ils provoquent la réticence de certains élus tiraillés, entre les besoins actuels et les demandes pressantes des populations de plus en plus exigeantes d'une part, et l'interrogation sur la durabilité de cette croissance et la rentabilité des équipements d'autre part, ils restent encore aujourd'hui une priorité de bon nombre de communes comme nous avons pu l'observer lors des débats occasionnés par la campagne des municipales en 2008 (Bacconnier-Baylet et al., 2008) et comme nos entretiens l'ont confirmé. Si certaines communes ont l'assise suffisante pour proposer toute la gamme de services, à l'image de Fronton qui *« va construire une crèche alors que jusqu'à présent on avait une structure qui comprenait une halte garderie et un Relais Assistantes Maternelles, mais devant la forte demande et le nombre élevé de bébés, on va construire une crèche de 30 places, les travaux sont en cours »* (entretien, 2009), d'autres y répondent par le biais de l'intercommunalité. C'est le cas de la communauté d'agglomération du Muretain : constituée dès l'origine en communauté de services justement pour *« permettre aux petites communes d'avoir du service pour la petite enfance »* (entretien, maire Lavernose-Lacasse, 2010), elle vient encore de financer, pour harmoniser le niveau d'équipements sur son territoire, trois maisons de la petite enfance regroupant relais assistantes maternelles, halte garderie et centre de loisirs dans les communes de Labastidette, Lavernose-Lacasse et Saubens. Comme nous le verrons plus tard lors de l'analyse des dynamiques intercommunales, de

tels services, dont les besoins se font sentir et s'expriment à l'échelle communale, servent souvent de point d'appui, dans les espaces périurbains, à la coopération intercommunale. Comme le constate le maire de Villariès, « *ces attentes-là [les crèches] qu'on ne peut pas réaliser non plus parce que ça a un coût exorbitant pour les finances communales et qu'on n'a pas les moyens [suscite] donc l'intérêt peut-être de rentrer dans une intercommunalité* » (entretien, 2009).

Néanmoins, si ces attentes en matière de petite enfance restent fortes, on assiste, en lien avec la diversification de la société périurbaine, à un épaississement de l'offre de services qui vise à mieux répondre à des besoins de plus en plus larges. Le vivre ensemble devient ainsi un véritable slogan des politiques municipales comme nous l'avons noté à l'occasion de l'étude de la campagne municipale de 2008 : « *une importance particulière a été accordée lors de ces élections tant à la jeunesse qu'aux personnes âgées, nombre de communes s'interrogeant sur le mode de prise en charge de ces catégories de population* » (Bacconnier-Baylet et al., 2008, 27), catégories auxquelles on peut ajouter les ménages monoparentaux qui appellent une attention spécifique de la part des pouvoirs publics.

Les politiques à destination des jeunes et adolescents sont encore globalement balbutiantes comme le déplorent certains parents à l'image de cette habitante de Saint-Sulpice-sur-Tarn, rencontrée dans le cadre d'une recherche menée pour le compte du PUCA, qui réclame « *plus de choses, pour les jeunes, c'est vrai que quand ils arrivent ici, ils sont quand même un peu perdus* » (entretien, 2010). Néanmoins, les acteurs municipaux ont pris conscience de la nécessité d'offrir à ce public nouveau des activités spécifiques : le premier adjoint de la commune de Labarthe-sur-Lèze, chargé du sport, de la culture et de l'information, reconnaît qu'« *il faut reconsidérer la place que l'on donne aux jeunes* » (entretien, 2007), tandis que la campagne électorale des municipales de 2008 a fait des équipements à l'attention de la jeunesse une priorité dans la majorité des communes observées, qu'il s'agisse pour elles de compléter une offre déjà existante, notamment dans les communes anciennement périurbanisées du pôle urbain, ou de la créer pour répondre à des besoins nouveaux dans des territoires où la périurbanisation est plus récente. Dans cette optique, l'investissement municipal se décline du soutien à la dynamique associative au développement d'infrastructures sportives (terrains de tennis, gymnase...) ou culturelles (médiathèque), en passant par la création de centres de loisirs, sous la forme de CLAE¹⁶⁰ ou de CLSH¹⁶¹, et le déploiement d'animations locales. Du simple subventionnement à la création de lieux dédiés rassemblant ce panel d'activités en passant par la mise en place de partenariat avec des acteurs associatifs chargés de faire vivre ces lieux, les degrés d'implication sont divers mais témoignent d'un enjeu réel dont atteste la création, depuis les années 1990 et encore dans les années 2000, de Maisons des Jeunes et de la Culture qui s'ajoutent à des structures plus anciennes (La Salvétat-Saint-Gilles et Labarthe-sur-Lèze en 2002, Saint-Lys en 2004).

A l'opposé de la pyramide des âges, la prise en compte du vieillissement de la population est également de plus en plus marquée même si « *la prise de conscience des élus est très différente d'une commune à l'autre [...] les divergences concernent tant le regard porté et la définition même de ce qu'est une personne âgée que les solutions proposées ou à apporter dans la gestion et le soutien du vieillissement* » (Berger et al., 2008, 141). Si cet intérêt se traduit d'abord en termes d'offre

¹⁶⁰ Centre de Loisirs Associé à l'Ecole.

¹⁶¹ Centre de Loisirs Sans Hébergement.

immobilière, comme nous le développerons ci-dessous, il s'élargit à de nouveaux domaines. Alors que la question de la pérennité dans le logement peut finir par se poser pour des personnes âgées de moins en moins mobiles et autonomes, le déménagement n'est malgré tout envisagé qu'en dernier recours : le maintien à domicile et la mise en place d'une offre de transport adaptée deviennent ainsi un enjeu central auquel des réponses commencent à être apportées. L'aide à domicile peut prendre différentes formes, d'un simple service d'aides ménagères comme c'est le cas dans la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud à une offre plus complète incluant le portage des repas à domicile à l'image de l'action de la commune de L'Union dans le pôle urbain toulousain. La création d'une offre de transports adaptée passe quant à elle le plus souvent par la mise en place de navettes gratuites qui peuvent prendre la forme d'une desserte régulière, dans des territoires intercommunaux d'une certaine envergure comme c'est le cas dans la communauté d'agglomération du Muretain qui a lancé en 2010 son propre réseau de transport, ou celle d'un transport à la demande, notamment lorsque ce service reste à l'échelle municipale, ce que l'on observe par exemple dans les communes de Fronton ou d'Auterive à 35 kilomètres au sud de Toulouse. Ainsi, que les réponses apportées soient municipales ou intercommunales, on ne peut que constater l'importance croissante, qui fait écho aux évolutions démographiques décrites précédemment, de la prise en charge des personnes âgées. Si le chemin à parcourir dans des communes périurbaines dont « *le projet phare, c'était les jeunes, l'enfance, la jeunesse. Le volet concernant les personnes âgées, c'était un volet de services de proximité* » (élue de la commune de Bessières, à 30 km au Nord-Est de Toulouse, 2007) est encore long, le virage est néanmoins amorcé.

D'autant que certains services finissent par rencontrer un plus large public au fur et à mesure de la diversification générationnelle mais aussi sociale des espaces périurbains. En effet, face à la plus grande volatilité de l'emploi et à l'évolution du modèle familial, la part des personnes fragilisées augmente et appelle une action sociale renforcée, notamment en faveur des ménages monoparentaux et / ou modestes. Dans cette optique, certains services trouvent un intérêt qui dépasse leur objectif initial, comme le dit le maire de Lavernose-Lacasse à propos du système de transport gratuit mis en place dans la communauté d'agglomération du Muretain, « *ça peut aider des personnes âgées, mais c'est un besoin aussi par rapport aux gens qui ont peu de moyens, et puis ça peut aider des jeunes en recherche d'emploi* » (entretien, 2010).

Confrontés au risque du non renouvellement de la population, les élus périurbains jouent donc la carte d'une offre résidentielle plus diversifiée et d'une élévation du niveau de services et d'équipements afin de favoriser l'ancrage résidentiel de leurs administrés *ante* et *post* étape pavillonnaire et de faire émerger ainsi un vivre ensemble et un sentiment d'intégration des habitants à la commune que la dynamique associative, qui dépasse largement le simple cadre de la jeunesse, contribue également à asseoir. Mais ce vivre ensemble ne saurait être complet si la commune ne faisait qu'office de ville dortoir et de lieu de consommation de services. Ainsi, un second pan des politiques publiques périurbaines entend renforcer la mixité fonctionnelle dans les communes périurbaines afin d'en faire de véritables lieux de vie.

3.4.2. L'enjeu de la mixité fonctionnelle

Partant du constat selon lequel la déconnexion de la démographie et de l'économie a fait perdre sa vie à la commune, les élus vont défendre des politiques économiques nouvelles afin de casser l'image de la commune dortoir, ce que certains slogans relevés dans les programmes électoraux des municipales de 2008 illustraient parfaitement : « Vivre, travailler et consommer à Auterive » (liste sortante), « Donner un élan économique créateur d'emplois à notre petite cité » (Liste d'opposition à Labarthe Sur Lèze), « Notre volonté, améliorer l'équilibre habitat-emploi » (liste sortante à Caraman). Pour y parvenir, les élus déploient deux types de stratégie : « *conforter la dynamique commerciale actuelle et favoriser les installations d'entreprises* » (programme électoral du maire sortant de Castanet-Tolosan, 2008).

- *L'équipement commercial, fer de lance des politiques municipales*

La nécessité de maintenir voire de développer un équipement commercial proportionnel à la taille de la commune qui permette aux gens d'assurer sur place la satisfaction de leurs besoins du quotidien constitue un véritable leitmotiv du discours des élus périurbains. Une telle ambition s'articule souvent à la volonté de recréer une centralité bien identifiée dans des communes où l'urbanisation désordonnée a déstructuré le tissu urbain, ce que l'on a par exemple observé dans la commune de Verfeil qui envisageait la réhabilitation du centre historique par un travail global sur les espaces verts, les équipements, les commerces et le patrimoine.

Pour favoriser l'équipement commercial et sa fréquentation, plusieurs pistes sont envisagées. Dans la lignée de la volonté de recréer une centralité, il peut d'abord s'agir de réunir en un seul lieu des commerces jusqu'alors disséminés. C'est le cas dans la commune de Lavernose-Lacasse où la dispersion des commerces avait suivi celle de l'habitat. Le rassemblement de nombreux petits commerces dans des locaux implantés au cœur du village, non loin des petits collectifs récemment construits, contribue alors à un réaménagement urbain qui permet une réappropriation du centre par les publics peu mobiles mais aussi par les habitants des zones pavillonnaires.

« La pharmacie était là, le bureau de tabac était là, c'était un peu dispatché, depuis qu'on a ouvert le petit centre commercial depuis un an et demi, ils m'ont dit qu'ils ont entre 25 et 30% de plus de chiffre d'affaires, c'est parlant, ils ont un parking réservé, les gens arrivent, font quatre courses, bureau de tabac, pharmacie, fleuriste, coiffeur, banque. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

Une deuxième manière de favoriser les pratiques commerciales sur la commune consiste non plus à restructurer mais à développer les commerces de proximité en centre bourg, notamment lorsque ceux-ci sont inexistantes ou ont disparu. Le maire de Calmont dans le canton de Nailloux justifie par cet argument son refus de l'implantation périphérique d'un petit centre commercial.

« Moi j'ai été approché par Casino et par ceux qui sont dans le groupe Carrefour, Shopi, pour faire un petit centre commercial où, à côté de leur épicerie à eux, pourraient s'installer le boulanger, le boucher, tout le monde. Mais on va essayer de conserver l'animation qu'il y a autour de nos commerces chaque jour, chaque matin, en fin d'après midi, sinon le cœur de village va... parce que si ça, il faut le faire à l'extérieur, du coup les gens y vont en voiture... voilà on essaie de préserver les commerces de cœur de village. » (entretien maire de Calmont, 2009)

Dans cette optique, le développement démographique peut être envisagé comme un préalable à l'équipement commercial nécessaire à la vie de la commune. C'est le raisonnement que tient par exemple le maire de Villariès, petite commune du canton de Fronton.

« Pour peut-être bénéficier de certaines infrastructures commerciales, du moins de commerces de proximité, il faudrait 1500 habitants. Puisqu'il suffit de faire 2-3 km pour bénéficier de ces commerces-là, on est un peu à la limite des zones attractives pour le besoin personnel. » (entretien maire de Villariès, 2009)

Enfin, le développement commercial souhaité peut prendre la forme de l'installation de supermarché, que différents arguments justifient. La taille de la commune peut motiver l'implantation d'une surface commerciale de plus grande envergure complémentaire des commerces existants. C'est ainsi que le maire de Bouloc analyse le développement commercial de sa commune.

« C'est vrai que le petit commerce qu'il y avait était fortement inquiet d'un supermarché puis à force de discuter moi-même avec l'aménageur du supermarché, Intermarché en l'occurrence, fait qu'il me dit « mais non, c'est pas vrai, il ne faut pas qu'il y ait d'inquiétude, le fait qu'il y ait un supermarché sur la commune ça fidélise plus les gens sur la commune et ils ont un comportement différent même avec le petit commerce ». Aujourd'hui, la démonstration est faite, c'est vrai qu'un an après on le voit, les gens continuent d'aller chez le boulanger quand même, continuent d'aller au débit de tabac, voilà, donc ça n'a pas modifié le comportement et au contraire je pense que ça peut l'avoir au contraire fidélisé un petit peu. » (entretien maire de Bouloc, 2009)

Ensuite, des communes n'ayant pas la taille suffisante pour voir perdurer plusieurs petits commerces peuvent se rabattre sur une petite surface polyvalente : ainsi à Villaudric, le maire, ne pouvant que constater la fermeture des trois commerces de proximité du village, essaie-t-il *« d'avoir un commerce polyvalent type Vival, auquel les gens se réfèrent pour des courses très quotidiennes, vraiment un commerce de proximité, de premier niveau. Après on sait bien qu'il y a Fronton et Villemur. »* (entretien, 2009). Enfin, l'accès malaisé au centre d'une commune peut freiner l'installation de petits commerces et reporter l'aménagement commercial sur des zones plus accessibles mêlant petit supermarché et commerces de proximité, ce que l'on observe par exemple à Saint-Sauveur où le maire reconnaît *« à la fois l'avantage et à la fois l'inconvénient d'avoir des voies principales, on a deux*

départementales qui passent, à l'extérieur du bourg, donc l'avantage c'est qu'on est isolé, Saint Sauveur, on connaît pas, donc on peut se développer doucement, tranquillement, l'inconvénient c'est qu'on ne vient pas y faire un petit détour pour aller acheter quelque chose et les commerçants n'ont pas envie d'y venir. Donc on va essayer dans notre futur PLU de développer une petite zone commerciale entre la RD4 et la RD20 » (entretien, 2009).

En interaction permanente, l'évolution des modes de vie tournés vers plus de proximité et les politiques publiques qui développent des réponses, en l'occurrence commerciales, à ce désir d'ancrage recomposent les espaces périurbains selon des logiques nouvelles de complémentarité, de répartition des rôles entre les différents niveaux de la hiérarchie urbaine. Si les communes les plus petites restent délibérément en retrait de toute velléité commerciale, puisque « *c'est pas les centres commerciaux qui manquent. On a les premières grandes surfaces entre guillemets, à échelle humaine encore, à 1 km d'ici. Ce n'est pas un problème, les gens s'organisent et même je vais plus loin, il y aurait sur la commune une épicerie, elle ne vivrait pas* » (entretien maire de Gargas, 2009), les communes plus conséquentes envisagent un équipement à vocation essentiellement locale, des commerces de proximité (à Villariès) ou une petite surface polyvalente (à Villaudric) à même de répondre aux besoins quotidiens des ménages de la commune. A une autre échelle, les communes les plus importantes assument leur rôle de pôle en développant des surfaces commerciales généralistes et plus spécialisées qui rayonnent sur leur bassin de vie voire au-delà. Ainsi, du petit commerce de centre bourg aux petites et moyennes surfaces, la couronne périurbaine voit se développer une armature commerciale qui d'une part offre la possibilité aux ménages de ces communes de satisfaire sur place ou dans un rayon relativement proche leurs besoins commerciaux, d'autre part constitue une source d'emplois dits « résidentiels » pour les habitants de ces communes.

- *Développer une offre d'emplois locale*

A travers le développement commercial en effet, il ne s'agit pas uniquement de lutter contre l'évasion du point de vue des pratiques habitantes mais également de favoriser le développement d'un emploi local à même de réduire la dépendance économique à Toulouse et au pôle urbain. Pour ce faire, comme cela a été observé à l'occasion des débats de la campagne des municipales de 2008, plusieurs options économiques sont mises en œuvre, séparément ou conjointement, par les élus de ces territoires.

L'équipement en commerces et services en est une première. Si nous l'avons jusqu'alors présenté comme une réponse aux attentes de plus en plus diversifiées de la population, il va de soi qu'il est aussi un moyen d'offrir localement des opportunités d'emplois, même si les élus rencontrés en font rarement état.

Le second axe des politiques économiques défendues dans ces territoires consiste à développer des zones d'activités permettant d'accueillir des entreprises diversifiées. Il s'agit notamment d'entrer dans un autre âge de l'économie périurbaine qui s'est longtemps réduite à l'accueil d'entreprises que le pôle urbain ne pouvait plus accueillir par manque de place, notamment dans le domaine de la logistique. Si

cela a pu contribuer à un développement économique parfois important comme c'est le cas sur le site d'Eurocentre, plate-forme multimodale implantée sur les communes de Villeneuve-les-Bouloc et Castelnau d'Estretfonds au nord de Toulouse, ce sont des activités plus diversifiées, notamment du domaine de l'artisanat, que les communes entendent aujourd'hui attirer.

« On a 10 ha qui font face au giratoire qui permet de rentrer dans l'Eurocentre, ce qui n'est pas mal placé. [...] On a un aménageur dessus et y'a normalement un bâtiment de 20 000 m² dessus pour du stockage, après nous on préfère privilégier aussi des petites entreprises si possible parce que 20 000 m² on peut avoir ça et puis personne qui n'y travaille. » (entretien maire de Bouloc, 2009)

Dans cette optique, on assiste alors à une relative répartition des rôles dans l'accueil d'activités entre les différentes communes : celles qui zonent un petit secteur pour le cas où un jour il y aurait de la demande (ainsi à Villariès, *« on a le souhait d'une petite zone d'activités, on l'a matérialisée et là aussi on se donne les moyens de l'ouvrir quand on aura une proposition qui nous convient »*, entretien, 2009) ; celles qui visent l'implantation d'entreprises de taille moyenne comme la commune de Cépet qui n'attend *« pas des grosses industries ou des gros artisans, mais des petites surfaces, 2000-3000 m², je pense que ça devrait marcher »* (entretien, 2009) ou de Fronton qui compte *« deux petites zones d'activité, qui sont des zones qui bien sûr n'ont pas une vocation industrielle, qui ont une vocation artisanale, mais bon, Fronton ne sera jamais Eurocentre »* (entretien, 2009) ; enfin celles qui accueillent des établissements conséquents comme Castelnau d'Estretfonds mais aussi Saint-Sauveur qui possède une grande zone industrielle que le maire envisage d'agrandir pour pouvoir mieux répondre à une demande diversifiée.

« On a du transport, on a des entreprises de bâtiment, c'est varié, mais c'est quand même de belles entreprises, donc dans l'extension on va essayer d'avoir des choses un petit peu plus modestes, parce que c'est vrai qu'au niveau commercial et artisanal, on a des demandes auxquelles on ne peut pas répondre aujourd'hui, sur des petits lots, des petites structures. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Une troisième manière d'envisager le développement économique repose sur la réalisation de projets de plus grande envergure mais qui sont souvent sujets à débat au sein des communes qui doivent les accueillir. Dans le panel de municipalités observées à l'occasion de la campagne des municipales en 2008, trois exemples de tels grands projets ont occupé le devant de la scène : le projet de village-golf à Lézat-sur-Lèze, le projet de village des marques à Nailloux et le projet de centre commercial des portes de Gascogne sur la commune de Plaisance du Touch. Pour les défenseurs de ces projets, l'amélioration du ratio emploi / habitants par la création de nombreux emplois apparaît comme un leitmotiv qui s'inscrit bien dans cette volonté des élus périurbains de développer localement des possibilités d'emplois locaux. Néanmoins, contrairement aux deux premières options appuyées sur le développement du commerce, des services et de zones d'activités mesurées, l'argument ne suffit pas toujours à apaiser les craintes suscitées par l'ampleur du projet. S'il a pu l'emporter à Nailloux, où le village des marques, projet phare du développement économique de ce pôle du Lauragais, ne constitue

en fait que la pierre « commerciale » d'un édifice économique basé pour une autre part sur le tourisme, il rencontre plus d'opposition dans le cadre du projet de centre commercial des Portes de Gascogne qui divise les communes autant que les habitants. Porté par la commune de Plaisance-du-Touch, le projet se heurte à l'opposition de la commune de Tournefeuille qui, dans un schéma de concurrence entre communes mais aussi entre deux types de commerce, de proximité et de centralité périphérique, y voit une incompatibilité avec la dynamique de cœur de village qu'elle met progressivement en place. Du point de vue des habitants du secteur, les arguments sont tout aussi tranchés : alors que le collectif pro-Portes de Gascogne vante les retombées économiques d'une telle implantation en termes d'emplois, les opposants justifient leur position par les risques de mort du petit commerce, d'asphyxie de la commune par le flot de voitures engendré et de détérioration de l'environnement.

Cette typologie rapide des différentes manières apparemment complémentaires d'envisager le développement d'une offre d'emplois locale dans la couronne périurbaine ne doit néanmoins pas masquer certaines incohérences dans son équipement économique qui souffre malgré tout d' *« une sorte d'éparpillement, y'a une zones d'activités dans toutes les petites communes ce n'est pas forcément la meilleure chose qui soit. On fait des efforts mais bon tout en sachant que les résultats sont très moyens »* (entretien maire de Fronton, 2009).

Les ingrédients pour une nouvelle approche politique et territoriale des espaces périurbains toulousains

Pour comprendre les enjeux auxquels est confrontée l'aire urbaine toulousaine aujourd'hui, il a fallu en passer par un long cheminement. Impossible en effet de passer sous silence l'histoire de la périurbanisation toulousaine qui marque toujours fortement le paysage tant social que morphologique ou encore économique de la métropole. De fait, selon le schéma classique d'une périurbanisation résidentielle et pavillonnaire, alimentée pour partie par des dispositifs d'aides à l'accession, la périphérie toulousaine s'est développée dans une dépendance à la ville-centre et à quelques communes du pôle urbain tant en termes d'emplois qu'en termes de fréquentation commerciale, les couches sociales se répartissant alors dans l'espace de manière relativement attendue, d'une première couronne valorisée à des espaces plus vulnérables sur le front de périurbanisation en passant par une vaste auréole de classes moyennes.

Toutefois, alors que la croissance démographique de l'aire urbaine se poursuit à un rythme inégalé dans les autres métropoles de même rang, elle alimente une dynamique périurbaine qui, tout en se poursuivant dans des territoires anciennement périurbanisés, gagne des territoires de plus en plus lointains, le plus souvent déjà maillés par un réseau de bourgs et petites villes qui jouent depuis longtemps un rôle structurant pour leurs alentours, et change alors de nature, à la croisée entre des évolutions sociales et des évolutions territoriales qui s'auto-entretiennent. L'émergence d'un polycentrisme qui structure les espaces périurbains en bassins de vie résulte en effet d'une interaction permanente entre les évolutions de la société périurbaine dont les modes de vie se complexifient au fur et à mesure qu'elle se diversifie et la prise de conscience par les élus de ces nouveaux enjeux qui les amènent à réviser leurs politiques locales.

Les ingrédients ne sont-ils dès lors pas réunis pour faire entrer le périurbain toulousain tant décrié dans l'ère du développement durable ? De manière anecdotique, on pourrait dire que la volonté de placer les zones d'activités à venir sous le sceau du développement durable, dans leur conception (respect de normes HQE, utilisation d'énergies renouvelables...) comme dans les vocations des entreprises accueillies, en atteste : de telles orientations, qui ont pu servir d'arguments de campagne dans les communes de Cazères ou de Verfeil lors des élections municipales de 2008, soutiennent par exemple la politique économique de la communauté d'agglomération du Muretain : la commune de Pinsaguel développe ainsi une zone d'activités sous la bannière de l'écologie industrielle tandis que Lavernose-Lacasse prévoit une zone économique dédiée au photovoltaïque et à une usine de traitement des déchets verts. De manière plus profonde, les inflexions fortes en faveur d'une mixité morphologique, sociale, démographique et fonctionnelle du périurbain ne trompent pas : les territoires périurbains ne peuvent plus être vus comme dépendants d'une ville-centre pourvoyeuse d'emplois, de services, d'équipements. Ils apparaissent de plus en plus comme des bassins de vie qui accueillent non seulement des parcours résidentiels, de plus en plus divers que ceux que l'on a longtemps décrits, mais aussi des pratiques commerciales, de loisirs et professionnelles.

Conscients de ces évolutions et soucieux de les accompagner *a minima* au niveau communal, les acteurs de ces territoires ont peut-être entre les mains les ingrédients propres à dépasser la

fragmentation et la marginalisation qui ont jusqu'alors prévalu dans une aire urbaine où la métropole a longtemps tourné le dos à sa périphérie, ce sur quoi portera le chapitre qui suit.

Chapitre V

La loi SRU, fer de lance d'une coopération inédite dans une aire urbaine traditionnellement fragmentée

Alors que les effets de l'attractivité de la métropole toulousaine se ressentent sur des espaces de plus en plus lointains et que l'augmentation graduelle de la taille de l'aire urbaine plaide pour une gestion concertée à même d'assurer, sinon son fonctionnement optimal, du moins une réflexion commune sur les problèmes et enjeux à traiter, l'histoire de son organisation territoriale en est l'exact opposé et alimente probablement pour partie l'étalement urbain qu'aucune autorité métropolitaine ne permet de superviser. En effet, conformément au constat établi dans le deuxième chapitre de ce travail, le rêve du gouvernement métropolitain ne s'est pas plus réalisé à Toulouse qu'ailleurs, et la difficile définition d'un territoire de coopération central a au contraire ouvert la voie à une effervescence territoriale de la première couronne aujourd'hui constitutive du pôle urbain d'abord (1. *Une fragmentation territoriale et fonctionnelle ancienne : difficile émergence d'une intercommunalité centrale et foisonnement intercommunal périphérique*), de la couronne périurbaine ensuite. Cette dernière renvoie en effet l'image d'un véritable patchwork territorial, fruit d'un équilibre subtil entre mailles héritées, notamment celles du Conseil Général, et nouvelles opportunités territoriales que constituent les communautés de communes et les Pays (2. *L'émiettement territorial de la couronne périurbaine*). Après avoir longtemps prévalu aussi dans le domaine de l'urbanisme sous la forme d'un sous-dimensionnement des outils de la planification, cette césure préjudiciable entre le centre et sa périphérie est remise à plat à l'occasion de l'adoption de la loi solidarité et renouvellement urbains qui, par l'intermédiaire de la création des schémas de cohérence territoriale, va permettre à l'aire urbaine de hisser son ambition planificatrice au niveau de son territoire vécu (3. *De l'agglomération à l'aire urbaine : le changement d'échelle par la planification*).

1. Une fragmentation territoriale et fonctionnelle ancienne : difficile émergence d'une intercommunalité centrale et foisonnement intercommunal périphérique

L'agglomération toulousaine est depuis longtemps connue pour la complexité de sa configuration territoriale : si l'on se demandait déjà dans les années 1980 s'il y avait un pilote dans l'agglomération (Jaillet et al., 1987), il semble que la question soit toujours d'actualité, même si les évolutions en cours semblent traduire la mise en place d'une gouvernance métropolitaine inédite à l'échelle de l'agglomération toulousaine tout autant qu'à l'échelle nationale.

1.1. La difficile émergence d'une intercommunalité centrale : de l'isolement communal à la communauté urbaine du Grand Toulouse

1.1.1. Autonomie communale et coopérations à géométrie variable (1960 - 1992)

C'est tout d'abord du côté de l'organisation du cœur même de l'agglomération qu'il faut chercher la particularité toulousaine. Dans son ouvrage consacré à la planification (2007), Marc Wiel explique la création de nombreuses intercommunalités centrales (associant la commune centre à ses communes périphériques) par le besoin de « *rendre possible une extension urbaine qui (...) ne pouvait se faire que sur les communes périphériques, la commune centre ne disposant plus de terrains en quantité suffisante* » (op.cit., 195). On peut alors inverser la proposition : le besoin de se constituer en intercommunalité est d'autant moins ressenti que la commune centre a des ressources, notamment foncières, pour assurer son développement économique et démographique. Toulouse a longtemps été dans ce cas de figure : sa superficie de près de 12 000 hectares lui permettait d'accueillir à la fois un parc de logements important répondant à son développement démographique fort et des zones d'activités et les équipements nécessaires à son bon fonctionnement. C'est l'une des raisons qui expliquent que jusque dans les années 1960, l'intercommunalité est un « *non-enjeu local* » (Nevers, Vies, 1995) et que Toulouse n'ait pas fait partie des villes où le gouvernement a imposé la création d'une communauté urbaine en 1966, comme il a pu le faire à Lyon, Strasbourg, Lille et Bordeaux. La réticence locale face à la constitution d'une communauté urbaine n'était d'ailleurs pas unanime : les deux candidats à la mairie de Toulouse aux élections de 1971, le maire socialiste¹⁶² sortant, Louis Bazerque, et son opposant de droite, Pierre Baudis, apparenté au groupe des Républicains Indépendants, s'y étaient en effet déclarés favorables pendant la campagne. L'individualisme communal dans ces années-là est alors surtout porté par les maires de banlieue, de communes

¹⁶² Alors SFIO, Section Française de l'Internationale Ouvrière.

périphériques. Deux individualités communales fortes notamment se sont données les moyens, parfois seule parfois en coopération avec d'autres, d'accueillir des entreprises aéronautiques, des activités liées à l'aéroport et les gens qui y travaillaient. Il s'agit de Blagnac, dont la taxe professionnelle est importante et qui accueille une population de cadres aisée, et Colomiers qui, malgré une taxe professionnelle moindre et l'accueil délibéré d'une population plus modeste, a démontré des qualités de gestion et de savoir faire urbain en se constituant comme une ville nouvelle qui n'en a jamais eu le statut. Le maire de cette dernière commune a concrétisé son opposition à une communauté urbaine en créant une *Association des maires de la banlieue toulousaine* à laquelle ont adhéré cinquante maires, signe de la force de cette opposition centre / périphérie. A ces explications politiques, au sens large du terme, de l'absence d'organisation intercommunale autour de Toulouse s'ajoutent des oppositions plus politiciennes, entre une municipalité centrale qui passe à droite en 1971 et des municipalités de banlieue essentiellement socialistes, trouvant leur soutien auprès du Département historiquement ancré à gauche et qui voit là un moyen d'exister dans un territoire haut-garonnais de plus en plus polarisé par Toulouse. Jusqu'à la fin des années 1980, la question de la mise en place d'un gouvernement d'agglomération reste absente de l'agenda politique.

Cette absence de structure institutionnelle ne doit néanmoins pas masquer l'existence de dispositifs de coopération nombreux qui maillent l'agglomération sous des formes diverses : services locaux de l'Etat, agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine, syndicats intercommunaux, sociétés d'économie mixte, commissions et réseaux d'interconnaissance, association sur projets... S'il n'y a donc pas de « *pilote dans l'agglo* » pour reprendre le titre d'une étude faite à ce sujet en 1987 (Jaillet et al., 1987), au sens « *où aucune structure institutionnelle, aucun réseau politique unique ni aucune coalition sociale n'exerçait un pilotage central et unifié de la métropole* » (Nevers, 2002, 14), les collaborations ponctuelles ou sectorielles dessinent en revanche les contours d'une « *gouvernance éclatée* » qui « *a répondu d'une façon souple et pragmatique aux principaux enjeux urbains au fur et à mesure où ceux-ci sont apparus dans les divers champs des politiques locales* » (ibid.), à savoir notamment les services urbains (eau, assainissement, déchets...), les transports en commun et la planification et la programmation des grandes infrastructures urbaines, comme on le voit sur le tableau suivant.

Tableau 22 : Les formes de coopération intercommunale dans l'aire du SDAU (63 communes) en 1986

Domaines de coopération	Dispositifs de coopération	Membres de la coopération	Année de création
Planification et programmation des infrastructures	AUAT	- 18 puis 26 communes - Représentants de l'Etat - Conseil Général	1972 A partir de 1976
Transports en commun	SMTC ¹⁶³	- Toulouse - Conseil Général - Syndicat intercommunal de 49 communes	1972
Services urbains dont - eau - voirie et assainissement - ordures ménagères	75 syndicats au total : 10 SIVU 7 SIVU, plusieurs SIVOM 2 SIVU, 4 SIVOM, 2 syndicats de syndicats	14 communes en moyenne 55 communes au total N.C. 57 communes au total	

Source : Nevers, Vies, 1995

Bien que ce système exclut largement la ville de Toulouse, du moins pour toute la partie liée aux services urbains que cette dernière assure en interne, et qu'il traduise une coopération à la carte, à géométrie variable, il n'en assure pas moins des coopérations dans des domaines clés de la politique municipale. Ce dispositif, largement notabiliaire en tant que ces syndicats prennent souvent naissance dans les limites du canton, sous la présidence de maires conseillers généraux, conforte ainsi l'importance du Conseil Général qui joue déjà un rôle essentiel auprès de ces communes périurbaines, à travers la départementalisation de plusieurs services (électrification, eau et assainissement), le subventionnement de travaux communaux, son poids dans la Commission Départementale d'Urbanisme Commercial...

La fin des années 1980 va néanmoins voir émerger des questions nouvelles, relatives à la planification, au développement économique et aux problèmes sociaux, propices à faire évoluer le fait intercommunal.

¹⁶³ Syndicat mixte des Transports en Commun.

1.1.2. La constitution d'un gouvernement métropolitain à marche forcée (1992-2009)

- *Un contexte propice à une avancée de la coopération intercommunale*

L'opposition droite / gauche et les stratégies autonomistes des communes de l'agglomération sont en effet peu à peu ébranlées par des considérations locales qui font évoluer les mentalités et commencent à redessiner la carte des coopérations intercommunales (Nevers, 2002). Tout d'abord, la révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme¹⁶⁴, rendue nécessaire par les lois de décentralisation et les évolutions urbaines, débouche en 1989 sur la création d'un Syndicat mixte pour la révision du schéma directeur. Ensuite, alors que le développement de politiques économiques municipales était la règle depuis les années 1970, le besoin de coordonner l'action pour le développement économique se fait de plus en plus sentir, afin de promouvoir une image cohérente de la métropole notamment à l'échelle européenne, et se concrétise par la création en 1988 d'un Syndicat mixte pour la technopole de l'agglomération de Toulouse associant Toulouse, le SICOVAL¹⁶⁵ et sept communes de banlieue. Enfin la mise en application de la nouvelle politique sociale urbaine impulsée par l'Etat pour répondre à la crise des banlieues va inciter les communes à travailler de concert afin de signer avec l'Etat un contrat de ville qui voit le jour en 1992.

Parallèlement à ces évolutions locales, au début des années 1990, le « *vent politique est à l'intercommunalité* » pour reprendre les termes de José Roman, directeur de l'agence d'urbanisme de 1989 à 1992. Comme nous l'avons évoqué dans un précédent chapitre, la loi administration territoriale de la république de 1992, tentant de relancer la coopération intercommunale dans une perspective de développement local, a en effet créé deux formes d'association, les communautés de communes et les communautés de ville. Ces dernières, dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, sont censées remplacer les districts qui avaient été institués en 1959.

- *Le district ou le choix d'une intercommunalité a minima*

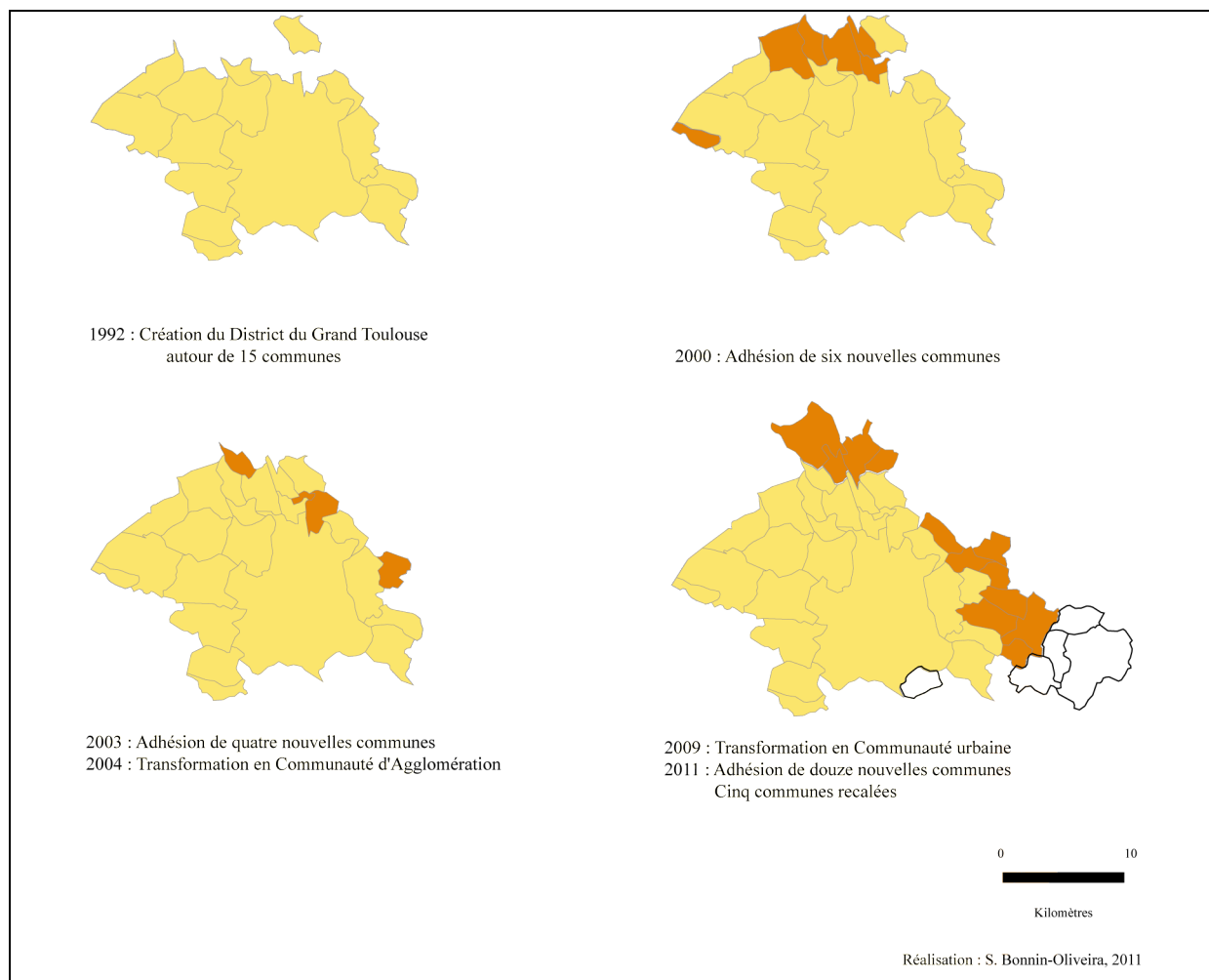
Face aux évolutions à l'œuvre localement et pour ne pas se voir reprocher leur manque de coopération ou se voir imposer par en haut une structure de coopération, les élus toulousains décident alors d'allumer un contre-feu en créant une intercommunalité *a minima* qui leur permet, tacitement, de garder une autonomie communale confortable par le biais du pouvoir fiscal qu'ils auraient perdu en se constituant en communauté de ville ou en communauté urbaine. En 1992, prélude à l'éclatement du pouvoir d'agglomération et à la fin du projet de « grand district », Toulouse et treize communes de

¹⁶⁴ Sur lequel nous reviendrons dans le deuxième temps de ce chapitre.

¹⁶⁵ Syndicat intercommunal d'aménagement et de développement des coteaux et de la vallée de l'Hers, qui fera l'objet d'un développement ultérieur.

première couronne, disposées en arc de cercle du Sud-Ouest à l'Est toulousains en passant par le nord, se regroupent dans le district du Grand Toulouse, sous la présidence de Dominique Baudis.

Carte 30 : Evolution du périmètre et du statut du Grand Toulouse



Sont ainsi associées à la ville-centre le pôle économique aéronautique centré autour de Blagnac et Colomiers et les communes déjà résidentielles de l'Est, mais en sont exclues les communes du Sud-Est qui, quoique déjà regroupées en une intercommunalité, celle du SICOVAL, avaient participé aux premières réflexions sur la mise en place d'une structure d'agglomération à l'échelle du contrat de ville (27 communes représentant la zone la plus dense de l'agglomération). Ainsi, bien que regroupant une grande partie du noyau urbain dense et des communes les plus importantes démographiquement et économiquement (Colomiers et Blagnac notamment), l'absence des communes des zones Nord et Sud de Toulouse ampute le district de trois des cinq pôles structurants de l'espace économique (Portet-sur-Garonne, Labège, la sortie nord de Toulouse autour de Fenouillet notamment).

Les compétences du district relèvent de quatre domaines : la planification urbaine, le développement économique, les politiques sociales urbaines et l'environnement. Néanmoins, et bien que disposant d'une fiscalité propre, les actions qu'il mène restent au stade de l'élaboration de programmes ou projets de politiques harmonisées entre les différentes communes, ces dernières ayant à charge de les mener à bien sur leur territoire. Cette mission un peu floue de coordination de certaines politiques ajoutée au manque de moyens financiers et humains alloués à la structure explique qu'elle n'ait pas réussi à s'imposer comme une autorité métropolitaine digne de ce nom. Comme le dit un ancien délégué communautaire de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, « *sans grand pouvoir, le district était davantage un lieu de concertation qu'une collectivité en charge d'exercer des compétences* »¹⁶⁶. Sans compter qu'étant apparue comme un « *rouage supplémentaire du dispositif politico-administratif organisé autour du maire de Toulouse* », D. Baudis, cette solution a débouché sur la création de nombreux autres organismes se présentant comme autant de « *contre-dispositifs* » (Nevers, Vies, 1995) que nous présenterons un peu plus loin.

La naissance de cette coopération intercommunale témoigne donc bien d'une construction à marche forcée que les évolutions statutaires ultérieures n'ont fait que confirmer, les changements de régime ne faisant que suivre les incitations nationales. A l'heure de la réforme de l'intercommunalité de 1999 et des discussions sur l'avenir du district, les propos de son président sont nostalgiques : « *Après tout, les districts, ça marchait. Avec une souplesse et une liberté de fonctionnement qui donnait de la marge aux initiatives locales tout en assurant une cohérence dans un ensemble territorial plus vaste correspondant à l'explosion de frontières communales devenues artificielles* » (entretien paru dans la Dépêche du Midi le 4 juin 1999). En effet, comme l'y oblige la loi Chevènement relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui vient, comme nous l'avons dit, relancer la construction du gouvernement local suite à l'échec des communautés de ville notamment (cinq créations seulement), le district du Grand Toulouse est transformé (Cf. Carte 30).

- *Les détours de la communauté urbaine*

Bien que sa taille lui permette de se doter d'une communauté urbaine (dont le seuil minimal est fixé à 500 000 habitants), c'est en communauté d'agglomération, moins contraignante, que l'ancienne structure se mue au 1^{er} janvier 2001. Elle compte d'abord 21 communes puisque six communes ont rejoint le district en 2000 avant de s'élargir en 2003 à quatre communes supplémentaires.

Ce changement de statut implique néanmoins des évolutions au niveau fiscal et des compétences. Sur le plan fiscal tout d'abord, la taxe professionnelle est transférée au budget de la communauté d'agglomération, qui en redistribue ensuite une grande part à ses vingt-cinq communes ; sur le plan des compétences ensuite, la communauté exerce quatre compétences obligatoires, qui s'inscrivent plus ou moins dans le prolongement de celles du district (développement économique, aménagement de

¹⁶⁶ Contribution de Christian Bressan, ancien adjoint au maire de Balma, au Café Politique du 2 février 2009, « La communauté urbaine du Grand Toulouse. Changements, projets, défis ».

l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville), et trois compétences qu'elle a choisies parmi les six optionnelles possibles (environnement et cadre de vie, assainissement, bases et équipements de loisirs). La coopération intercommunale progresse donc pas à pas, malgré la forme minimaliste retenue, notamment grâce à la définition de l'intérêt communautaire de certains équipements pris en charge par la communauté d'agglomération.

Inscrit au programme de campagne de Pierre Cohen, ancien maire socialiste de la commune de Ramonville-Saint-Agne ayant expérimenté une intercommunalité dynamique, celle du SICOVAL, élu à la Mairie de Toulouse en mars 2008 après près de quarante ans de gestion à droite, le pas de la communauté urbaine est franchi au 1^{er} janvier 2009. Cette transformation, par laquelle il entend donner une nouvelle envergure à la métropole toulousaine, peut aussi être lue comme un effet d'aubaine, faisant suite à l'annonce d'une dotation globale de fonctionnement bonifiée, mais finalement moins forte qu'attendue¹⁶⁷, pour toute constitution de communauté urbaine avant cette date.

Faite dans l'urgence au vu de cette échéance, quelques mois à peine après des élections municipales qui ont renouvelé quelques-uns des cadres politiques de l'agglomération, cette évolution institutionnelle s'est faite sur fond de permanence du périmètre pour se concentrer sur le transfert des compétences nécessaires au changement de catégorie. Pour commencer, c'est l'intérêt communautaire de certaines des compétences de la communauté d'agglomération qui a été décrété lors d'une délibération du conseil de communauté en juillet 2008, suivi en septembre 2008 du transfert proprement dit de nouvelles compétences, au total une douzaine parmi lesquelles les documents d'urbanisme, la voirie et les parcs de stationnement, l'eau, la lutte contre la pollution de l'air... La transformation est officiellement actée le 22 septembre 2008 et le transfert du personnel lié à ces nouvelles compétences a fait l'objet d'une délibération en décembre qui est venue clore le processus. Cette transformation équivaut donc bien à un approfondissement des liens communautaires, à une intégration plus poussée des communes membres de cette intercommunalité centrale.

Après deux ans de ce nouvel âge intercommunal où les élus ont pu prendre la mesure de cette montée en gamme de la communauté, le Grand Toulouse s'est décidé, tout en continuant à approfondir peu à peu ses compétences, à opérer un premier élargissement au 1^{er} janvier 2011. Douze nouvelles communes, la majorité isolées, d'autres regroupées en très petites intercommunalités (notamment la communauté de communes Hers et Garonne regroupant trois communes), ont ainsi intégré la communauté urbaine du Grand Toulouse, tandis que cinq autres ont été recalées, deux en raison du désaccord du conseil municipal ou de la communauté d'agglomération d'appartenance, trois autres en raison du refus du Préfet. C'est un rééquilibrage du territoire, jusqu'alors surtout développé à l'ouest, vers le nord et l'est qui s'opère alors sur fond de frilosité à accueillir des communes considérées comme encore trop rurales pour faire partie d'une communauté urbaine. Comme le dit l'un des vice-présidents de la communauté urbaine du Grand Toulouse face à la possible intégration de la commune de Lanta, *« j'ai du mal à savoir qu'est ce qu'on va partager avec la commune de Lanta très rural, quelle problématique on a ensemble »* (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010).

Face à ces hésitations, lenteurs et transformations subies si ce n'est imposées, d'autres projets de territoire ont pu prospérer dans le reste de l'agglomération : si la création du « petit district » a présidé

¹⁶⁷ La Dotation Globale de Fonctionnement d'abord annoncée s'élevait à 85 euros par habitant (contre 44 pour une Communauté d'agglomération) avant d'être réduite à 60 euros par la loi de finances 2009.

à la constitution d'« *un véritable puzzle comportant au moins 8 projets qui associent des communes de banlieue sur la base de proximité géographique et d'affinités politiques* » (Nevers, Vies, 1995, 53), cela se traduit aujourd'hui sur la coexistence de trois communautés d'agglomération, puis de la communauté urbaine et de deux communautés d'agglomération, et d'une multitude de communautés de communes périphériques.

1.2. Deux communautés d'agglomération périphériques

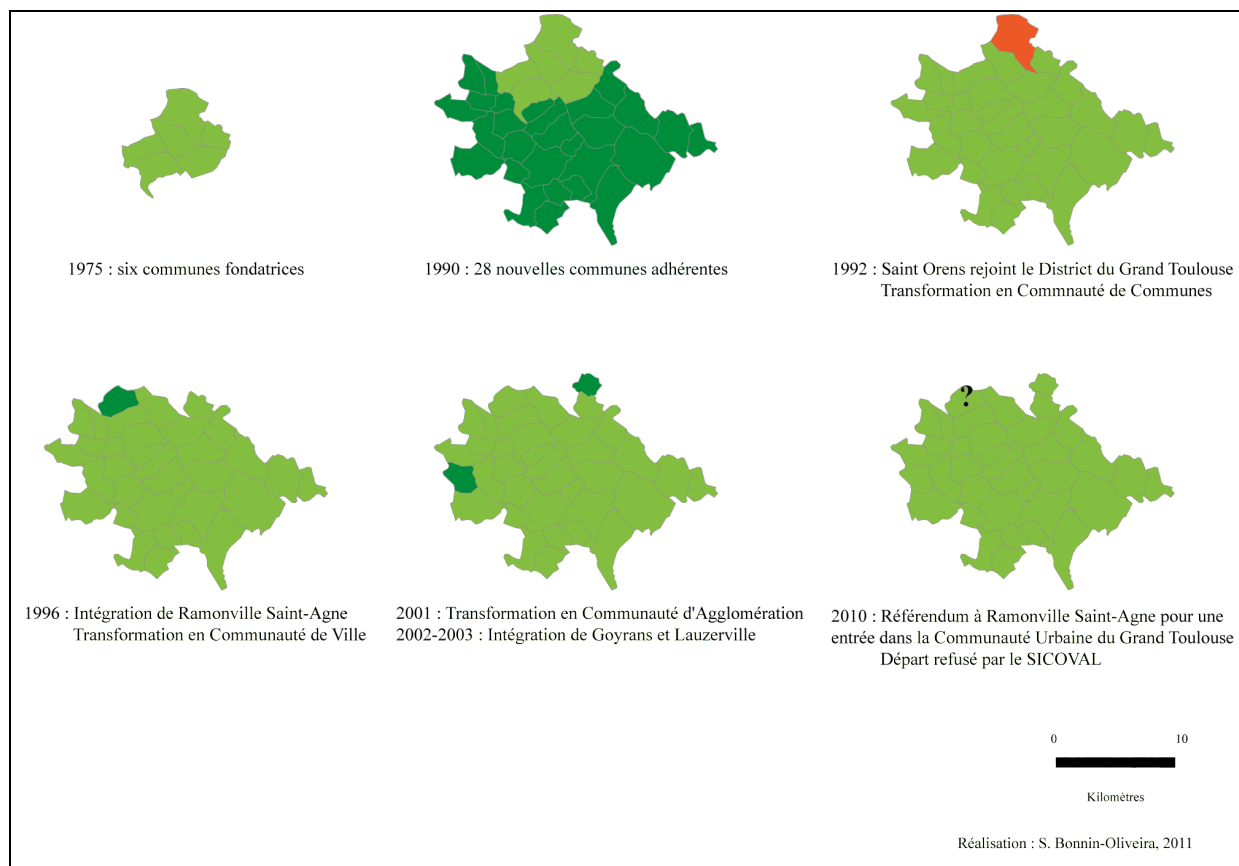
La difficulté de créer autour de Toulouse une intercommunalité forte a été concomitante d'une capacité du reste de l'agglomération à se regrouper sans recours à une ville-centre dont on craignait qu'elle ne soit omnipotente au sein d'une structure intercommunale. Comme le dit F. Tomas, « *les responsables politiques des périphéries urbaines ne rêvent pas toujours de se donner une identité de centre secondaire* » (Tomas, 1997, 143). Si deux autres communautés d'agglomération coexistent aujourd'hui, elles sont néanmoins très différentes dans leurs origines.

1.2.1. Le SICOVAL : une intercommunalité pionnière tant à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale

Le syndicat intercommunal d'aménagement et de développement des coteaux et de la vallée de l'Hers (SICOVAL) fait figure de précurseur, de « *laboratoire de l'exercice de l'intercommunalité* » (Tomas, 1997) dont le retentissement a été national autant que local. Face à l'attractivité grandissante du sud-est de Toulouse suite à la mise en place du campus médical et scientifique de Rangueil, lotisseurs, grands distributeurs et entreprises de haute technologie se bousculent pour s'installer dans les communes rurales de ce secteur et font naître des conflits entre leurs maires qui voient très vite dans la coopération le moyen de maîtriser leur avenir. En 1975, autour du maire de Labège, Claude Ducert, représentant de cette population de cadres qui élit domicile dans les coteaux et la vallée de l'Hers et nouvellement élu en 1971, cinq maires se regroupent pour créer, sous sa présidence, ce syndicat et décident, de manière très avant-gardiste, de réaliser une grande zone d'activités et d'en partager les ressources entre les communes membres. Ces dernières n'ont dès lors eu de cesse de marier le dynamisme économique de ce secteur qui se transformait en technopole à la préservation de la qualité du paysage de cette vallée en imposant aux entreprises qui s'installaient des contraintes architecturales et des principes d'aménagement forts (en termes d'espaces verts notamment).

Lorsque paraît la loi ATR en 1992, ce secteur de l'agglomération, qui vient d'élargir son territoire en accueillant 28 communes supplémentaires en 1990, a presque vingt ans de coopération intercommunale derrière lui et refuse de ce fait, après avoir pourtant participé aux réunions inaugurales, de rejoindre le district naissant autour de Toulouse, à l'exception de l'une de ses communes fondatrices, Saint-Orens, qui décide de se rallier au Grand Toulouse.

Carte 31 : Historique de la constitution du SICOVAL



Le passage à la communauté de communes se fait donc à trente-trois communes en 1992 sur fond d'un élargissement des compétences déléguées qui concernent désormais non seulement le développement économique et la protection et mise en valeur de l'environnement, mais aussi l'aménagement de l'espace et la politique du logement et du cadre de vie. La solidarité financière qui avait fait l'originalité du SICOVAL à ses débuts est maintenue grâce à l'adoption de la taxe professionnelle d'agglomération que proposait la loi ATR. En 1996, l'adhésion de Ramonville-Saint-Agne, qui porte à trente-quatre le nombre de communes membres, permet à la communauté de se transformer en l'une des cinq communautés de Ville que la France a connu.

On voit bien comment, contrairement à ce que l'on a pu dire de l'intercommunalité centrale, le SICOVAL s'est saisi de manière réfléchie et opportuniste des possibilités qu'offrait la loi et a choisi une forme d'intégration beaucoup plus poussée que celle qui prévalait dans le même temps dans le district du Grand Toulouse, pour passer de l'aménagement d'une zone à celui d'un territoire. Son projet territorial, inchangé depuis sa constitution, a été formalisé dans une charte signée en 1992. Lancée à l'initiative de Claude Ducert, président du SICOVAL jusqu'en 1999 et véritable pionnier en matière environnementale, alors que « *ceux qui parlent actuellement de développement durable, portaient encore des culottes courtes* » (La Dépêche du Midi, 5 décembre 2009), cette charte définit une véritable politique communautaire commune autour de deux objectifs principaux : préserver le cadre de vie des habitants et trouver un nouvel équilibre entre la ville et la campagne.

La présidence étant passée en 1999 de Claude Ducert à François-Régis Valette, maire d'Auzeville-Tolosane, c'est naturellement que la communauté de ville est devenue communauté d'agglomération au 1er janvier 2001, en élargissant le panel de ses compétences au domaine des transports, de la politique de la ville et de l'environnement. Depuis, deux nouvelles communes (Goyrans et Lauzerville) sont venues donner ses contours actuels au SICOVAL qui poursuit en outre son évolution vers une plus grande intégration en prenant progressivement de nouvelles compétences (assainissement, eau potable, délégation de la gestion des aides à la pierre). La capacité politique ainsi structurée, entendue comme la « *capacité à prendre des décisions et à mobiliser les ressources pour permettre leur mise en œuvre* » (Dormois, 2006), se manifeste par ailleurs par sa faculté à se saisir d'autres opportunités à même de conforter tant le partage du projet communautaire que sa réalisation : le SICOVAL s'est ainsi doté dès 2003 d'un Agenda 21 local¹⁶⁸, actualisé en 2006 pour la période 2007-2010 quand l'Agenda 21 local de Toulouse est resté à l'échelle communale.

1.2.2. La communauté d'agglomération du Muretain : l'histoire tourmentée de la constitution d'une intercommunalité défensive

La dernière communauté d'agglomération n'a pas la même épaisseur historique puisqu'elle n'a été créée qu'au 1^{er} janvier 2004 et peut de ce fait apparaître comme la plus fragile. Elle est néanmoins le résultat d'une construction progressive orchestrée par et autour de Muret, sous-préfecture qui s'est toujours refusée à un quelconque rattachement à Toulouse. Dès la parution du livre blanc élaboré par l'agence d'urbanisme à la fin des années 1960 pour définir les bases d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme à une échelle de 108 communes, Muret fait partie des (nombreuses) communes qui refusent de faire partie de ce périmètre qui sera alors réduit à 63¹⁶⁹. Cette ligne de conduite est maintenue lors de la création du district du Grand Toulouse auquel Muret refuse d'adhérer, se lançant au contraire avec deux communes voisines, Portet-sur-Garonne et Roques, dans un syndicat, Axe Sud Synergie, qui concrétise l'alliance de trois communes au potentiel fiscal élevé grâce à l'importance de leurs activités industrielles et commerciales et reliées entre elle par un axe majeur, la voie rapide Toulouse-Tarbes. Après l'échec et la dissolution de ce syndicat, tandis que Portet-sur-Garonne et Roques poursuivent leur aventure commune en créant, avec les communes de Frouzins, Seysses, Pinsaguel et Roquettes, la communauté de communes Axe Sud en 1998, Muret se détourne de ses voisins du Nord pour fonder en 1997 la communauté de communes du Muretain autour de six communes (Eaunes, Labastidette, Lavernose-Lacasse, Muret, Saint-Hilaire et Saubens). Se fixant pour objectif, dès 2002, de se transformer en communauté d'agglomération, elle a alors cherché à étendre son assise territoriale pour atteindre le seuil fixé à 50 000 habitants pour une telle structure. Faisant passer son objectif de taille critique avant celui de la cohérence territoriale et des querelles du passé, le maire de Muret s'est alors lancé dans une période de prospection auprès d'une

¹⁶⁸ Déclinaison de l'Agenda 21, plan d'action pour le XXI^{ème} siècle adopté lors de la Conférence de Rio de 1992, l'Agenda 21 local développe le programme d'actions des collectivités locales et de leurs habitants pour la mise en œuvre des concepts du développement durable.

¹⁶⁹ Cf infra.

cinquantaine de communes, qui a débouché sur des remaniements qui ont donné, non sans tensions, son visage actuel à la communauté d'agglomération (Cf. Carte 32).

Les six communes fondatrices de la communauté de communes en 1997 accueillent pour commencer Saint-Clar de Rivière en 2002 et Saint-Lys en 2003. Ce dernier ralliement fait avorter le projet d'une communauté de communes du pays saint-lysien dont l'arrêté de périmètre avait été signé en décembre 2001. La réflexion sur les statuts de cette future intercommunalité à six (Cambernard, Fonsorbes, Fontenilles, Lamasquère, Sainte-Foy de Peyrolières et Saint-Lys), que le Préfet attendait pour mars 2002, se trouve en effet parasitée par les démarches du président de la communauté de communes du Muretain qui organise en même temps une réunion d'information en vue de l'extension de son intercommunalité. La décision du conseil municipal de Saint-Lys, en juin 2002, de se rapprocher du Muretain conduit le projet intercommunal du pays saint-lysien à l'échec, la continuité territoriale étant rompue par le retrait du chef-lieu de canton. L'équipe municipale de Patrick Lasseube, nouvellement élu en 2001 et dont l'un des objectifs de campagne était de développer des actions interactives avec les pôles économiques situés en zone périurbaine de Toulouse¹⁷⁰, a ainsi été accusée d'être le fossoyeur du canton aujourd'hui partagé entre quatre intercommunalités (la communauté de communes des communes rurales du Savès et de l'Aussonnelle qui regroupe les cinq communes les plus rurales du canton depuis janvier 2002 ; la communauté d'agglomération du Muretain à laquelle adhère Saint-Lys depuis 2003 ; la communauté de communes Axe sud créée en 1998 à laquelle la commune de Lamasquère se joint en 2005 ; la communauté de communes du Savès créée en 2004 que sont venues agrandir en 2005 les communes de Cambernard et Sainte-Foy de Peyrolières) tandis que deux communes (Fonsorbes, Fontenilles) sont toujours isolées.

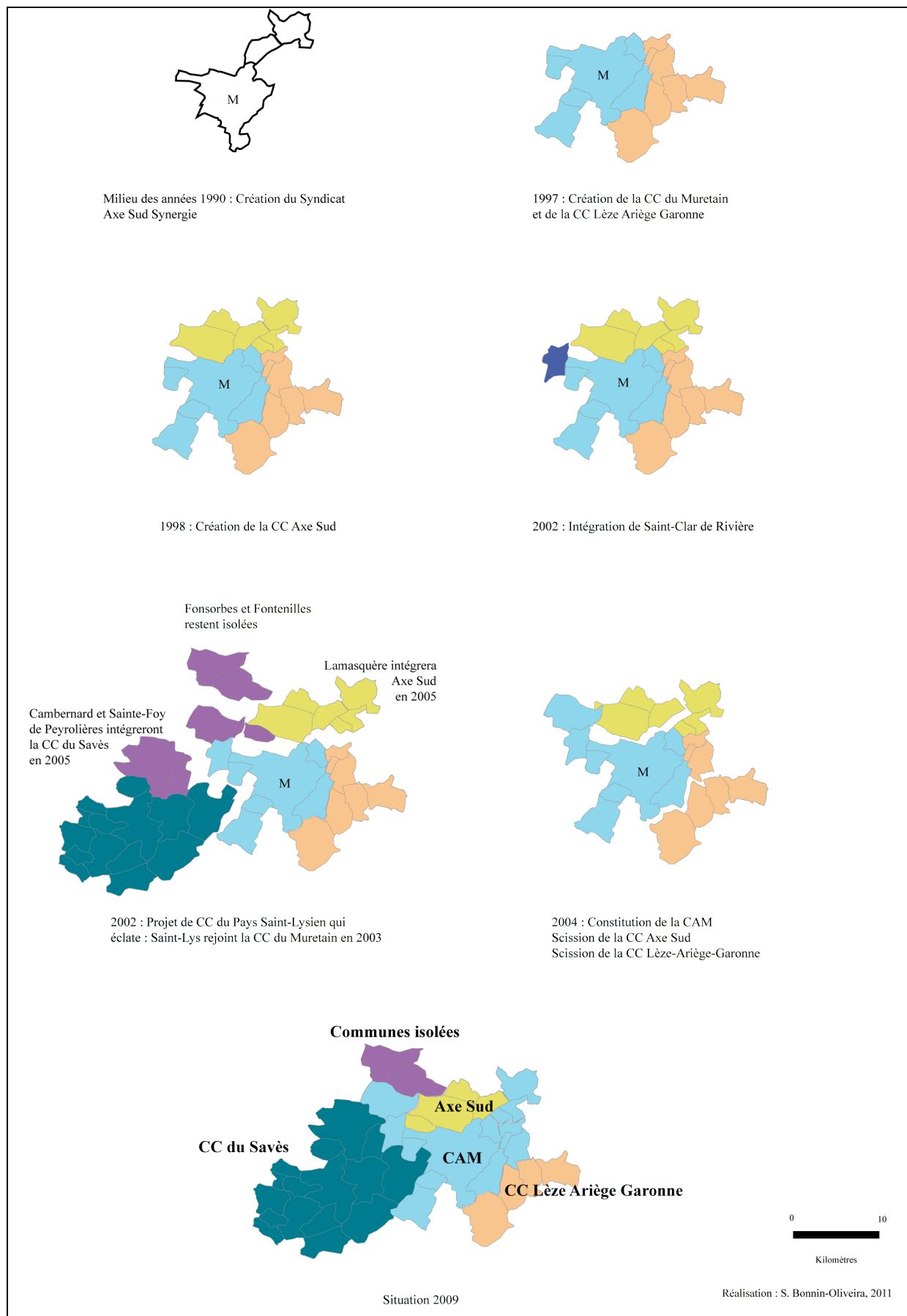
La naissance de la communauté d'agglomération s'appuie sur un deuxième chamboulement territorial, la scission de la communauté de communes Lèze-Ariège-Garonne créée en 1997 autour de sept communes, dont trois seulement (Labarthe-sur-Lèze, Pins-Justarets et Villate) décident de rejoindre la future communauté d'agglomération.

Enfin, trois communes rattachées à la communauté de communes Axe Sud créée en 1998 (Pinsaguel, Portet-sur-Garonne et Roquettes) s'en séparent pour achever de dessiner les contours de la nouvelle communauté d'agglomération.

Le territoire ainsi créé forme un Y, relativement étendu (25 kilomètres du Nord au Sud et d'Est en Ouest) mais aussi discontinu entre les deux branches du Y (Saint-Lys et Portet-sur-Garonne) entre lesquelles s'insère la communauté de communes Axe Sud.

¹⁷⁰ La Dépêche du Midi, 3 janvier 2001.

Carte 32 : Historique de la constitution de la communauté d'agglomération du Muretain



Ces remaniements complexes sont d'autant plus intéressants qu'ils traduisent dès le début un affranchissement du périmètre cantonal qui n'a jamais servi de cadre de référence, si ce n'est, avant de voler en éclats, dans le cas du pays saint-lysien. Ainsi, ni la communauté de communes du Muretain, ni celles d'Axe Sud ou de Lèze-Ariège-Garonne ne se sont inscrites dans des limites cantonales mais sont au contraire nées des recompositions de trois cantons (Portet-sur-Garonne, Muret et Auterive). Ne s'inscrivant plus que dans les limites de deux cantons, ceux de Portet-sur-Garonne et de Muret, la communauté d'agglomération ne les couvre pourtant pas complètement et les élections cantonales de 2004 se sont fait l'écho du rapport de force naissant entre ces deux territoires d'action aux fondements différents. Alors que le maire de Muret choisissait de privilégier le siège de président de la communauté d'agglomération et de ne pas briguer de siège départemental, les deux candidats à l'élection se sont opposés entre autres sur cette question intercommunale. Le conseiller général sortant, maire de Frouzins, commune membre d'Axe Sud, a ainsi dû justifier sa fidélité à cette communauté, pourtant réduite à deux communes, face à son opposant qui lui reprochait de ne pas avoir rejoint les sept communes du canton membre de la communauté d'agglomération.

Cette transformation d'une communauté de communes du Muretain en communauté d'agglomération a néanmoins répondu à la même logique qu'au SICOVAL : structurer, autour d'une sous-préfecture, un territoire à même d'exister face à Toulouse. Lors de la première réunion publique organisée en mars 2004 par la communauté d'agglomération, le maire de Portet-sur-Garonne, François Péraldi, a ainsi justifié son adhésion : *« A l'heure actuelle, Portet-sur-Garonne est plus à l'aise dans une agglomération de 60 000 habitants que dans une agglomération comme Toulouse, plus centrée sur elle-même. Si nous ne sommes pas dans une communauté de communes ou d'agglomération assez forte, nous serons à l'avenir, tout simplement absorbés par Toulouse. Etre en communauté nous permet de peser plus lourd dans les décisions prises, par exemple, en matière de transports en commun »*. Le président de la CAM et maire de Muret, Alain Barrès, est même allé plus loin en affirmant que *« les problèmes [de la CAM] sont différents de ceux de l'agglomération toulousaine et pour cette raison, notre logique est différente »*. Cette volonté de s'affranchir de la tutelle toulousaine s'est traduite concrètement lors du choix du prestataire à qui reviendrait la charge d'élaborer le projet de territoire de la future communauté d'agglomération. N'ayant pas, à l'inverse du SICOVAL, de compétences en interne pour mener à bien cette réflexion, elle a néanmoins refusé le recours à l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine, jugée trop dépendante de la ville-centre. C'est donc à un bureau d'étude extérieur, Acadie, qu'elle a fait appel afin que le projet de territoire *« donne au Muretain une place et un rôle clairement reconnus dans l'aire urbaine toulousaine »* (délibération du conseil municipal du 20 décembre 2004 dans la commune de Pins-Justaret).

Tableau 23 : La structuration intercommunale du cœur de l'agglomération toulousaine¹⁷¹

Année	Contexte législatif	Grand Toulouse	SICOVAL	Muretain
1975			Syndicat Intercommunal SICOVAL (6)	
1990			Elargissement du syndicat (34)	
1992	Loi administration territoriale de la république	District du Grand Toulouse (15)	Transformation en CC (33)	
1996			Transformation en CV (34)	
1997				CC Lèze Ariège Garonne (7) CC du Muretain (6)
1999	Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite Chevènement)			
2000	Loi solidarité et renouvellement urbains	Elargissement du District (21)		
2001		Transformation en CA (21)	Transformation en CA (34)	
2002			Elargissement de la CA (35)	Elargissement de la CC du Muretain (7)
2003	Loi urbanisme et habitat		Elargissement de la CA (36)	Elargissement de la CC du Muretain (8)
2004				CA du Muretain (14)
2008		Elargissement de la CA (25)		
2009		Transformation en CU (25)		
2010	Loi de réforme des collectivités territoriales		Consultation de la population de Ramonville-Saint-Agne pour rejoindre la CUGT	
2011		Elargissement de la CU (37)		

¹⁷¹ Notes de lecture : CC = Communauté de communes, CV = Communauté de Ville, CA = Communauté d'agglomération, CU = Communauté urbaine, CUGT = Communauté urbaine du Grand Toulouse.

2. L'émiettement territorial de la couronne périurbaine

2.1. Une intercommunalité dynamisée par la loi Chevènement

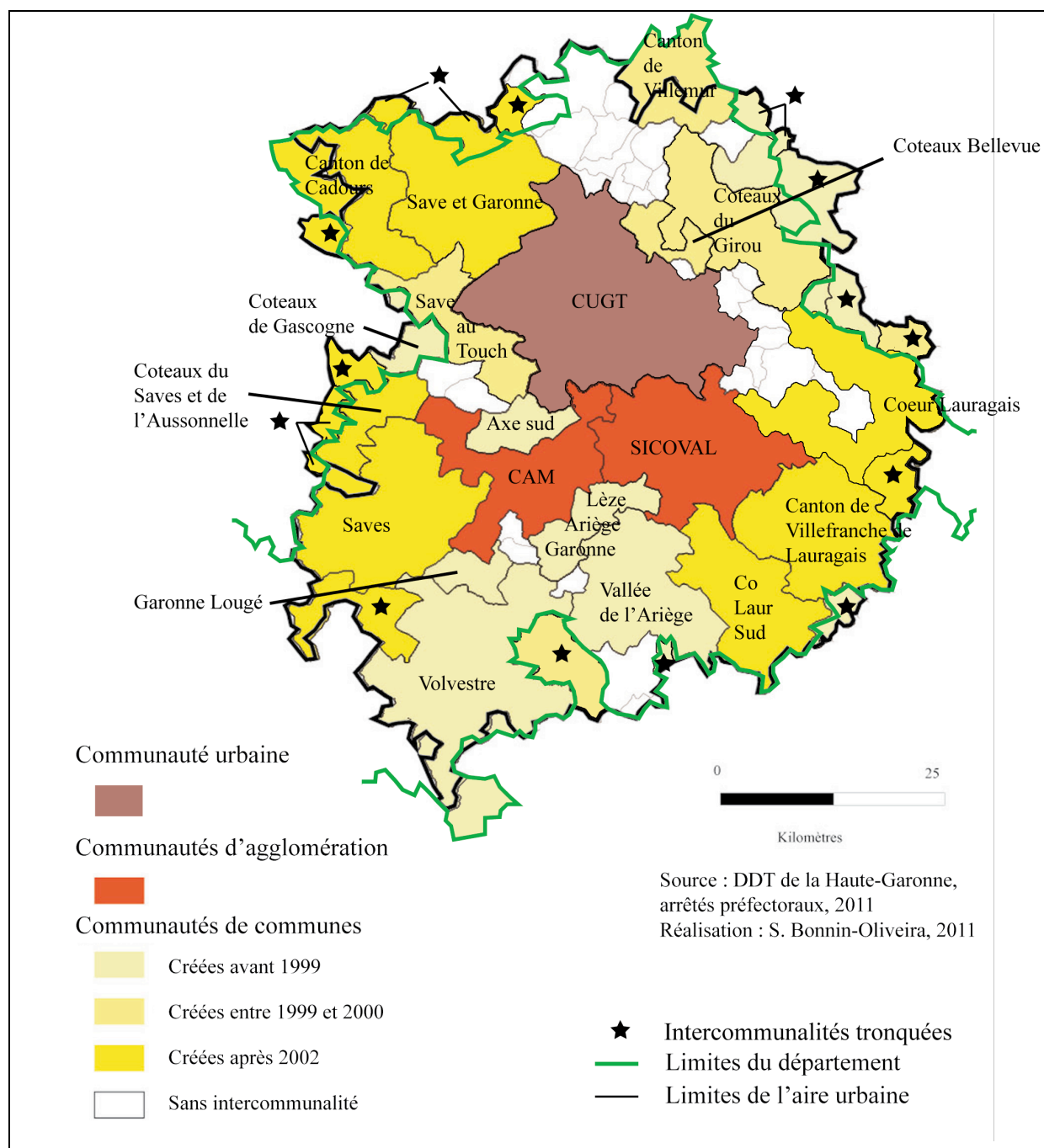
2.1.1. Un maillage progressif

Ce tableau de l'intercommunalité serait incomplet sans évoquer les trente-et-une autres communautés de communes qui organisent l'aire urbaine toulousaine au 1^{er} janvier 2011 (Cf. Carte 33). Ce chiffre ne doit cependant pas faire conclure hâtivement à un émiettement de l'aire urbaine : seules dix-sept communautés de communes sont comprises entièrement ou majoritairement dans l'aire urbaine, les quatorze autres débordent largement ses limites et ne comptent parfois qu'une commune incluse dans la couronne périurbaine.

Comme on le voit sur cette carte et comme nous l'avons évoqué précédemment, cette fragmentation est le résultat d'une longue histoire intercommunale, qui a pris racine dans l'opposition centre / périphérie et qui a vu les coopérations techniques se muer progressivement en coopérations plus profondes, assises sur un projet territorial qui a souvent nécessité de revoir les périmètres des regroupements. Ainsi, s'il ne reste plus grand chose des huit projets que J-Y. Nevers et G. Vies voyaient émerger dans la banlieue toulousaine en 1995, ils ont malgré tout servi de base aux coopérations actuelles. Alors qu'une bonne partie de ces intercommunalités existaient avant 1999, témoin de l'efficacité de la loi ATR de 1992, la loi Chevènement semble également avoir eu un effet moteur puisque la majorité de ces regroupements est postérieure à 1999. En affinant la lecture, on s'aperçoit même qu'un nombre important de ces EPCI est postérieur à 2002 : si la progression du maillage intercommunal d'année en année est un constat national, elle est renforcée ici, comme nous le développerons pas la suite, par l'émergence de la démarche InterSCOT qui a favorisé le dialogue entre les communes et fait prendre conscience de l'importance de la coopération à toutes les échelles, notamment aux marges de l'aire urbaine, vers le sud-est (communauté de communes des coteaux du Lauragais sud, communauté de communes du canton de Villefranche), le sud-ouest (communauté de communes du Savès, communauté de communes rurales des coteaux du Savès et de l'Aussonnelle) et le nord-ouest (communauté de communes du canton de Cadours et communauté de communes Save et Garonne), dans une couronne périurbaine jusqu'alors restée en marge de l'intercommunalité de projet¹⁷².

¹⁷² Les communautés de communes sont représentées dans leur périmètre au 1^{er} janvier 2011 et ont été classées en fonction de leur année de création : la carte ne permet donc pas de prendre conscience des dynamiques territoriales de ces intercommunalités qui ont pu s'agrandir au fil du temps, mais ces dynamiques seront abordées dans le chapitre VII.

Carte 33 : Le paysage intercommunal de l'aire urbaine en 2011



Si les caractéristiques de ces intercommunalités sont relativement hétérogènes, deux particularités sont à noter. L'étroitesse de certains périmètres d'une part¹⁷³, puisque six communautés de communes, toutes haut-garonnaises, regroupent moins de huit communes et 51 % d'entre elles rassemblent moins

¹⁷³ Le périmètre retenu étant celui de l'aire urbaine, certaines communautés de communes situées principalement hors de l'aire urbaine sont tronquées sur la carte.

de treize communes¹⁷⁴, moyenne nationale du nombre de communes par EPCI en 2009 selon l'Association des Communautés de France. L'importance de l'assise cantonale et départementale de ces communautés de communes d'autre part.

2.1.2. Une géographie entre tradition et innovation territoriales

Conformément au constat fait par Frédéric Tesson (2006), la « *petite fabrique des territoires* » s'appuie fortement sur ce maillage, et ce à deux échelles. C'est d'une part la maille départementale elle-même qui est scrupuleusement respectée par les intercommunalités : alors que l'aire urbaine dépasse les limites départementales et que les problèmes de gestion des communes situées de part et d'autre de cette limite ont toutes les chances d'être communs, peu de communautés de communes transgressent la frontière haut-garonnaise. C'est le cas de deux EPCI seulement : la communauté de communes Tarn et Agout qui n'est située que pour partie dans l'aire urbaine (huit communes) et compte deux communes haut-garonnaises et onze tarnaises ; la communauté de communes Lauragais-Revel-Sorézois dont trois communes font partie de l'aire urbaine et qui rassemble vingt-sept communes réparties sur trois départements et deux régions (une commune dans l'Aude et la Région Languedoc-Roussillon, vingt-six communes en Midi-Pyrénées, dont treize en Haute-Garonne et treize dans le Tarn). Les vingt-neuf autres intercommunalités situées au moins pour partie dans l'aire urbaine toulousaine sont exclusivement départementales : dix-huit haut-garonnaises, trois gersaises, trois ariégeoises, trois tarnaises, deux tarn-et-garonnaises et une audoise.

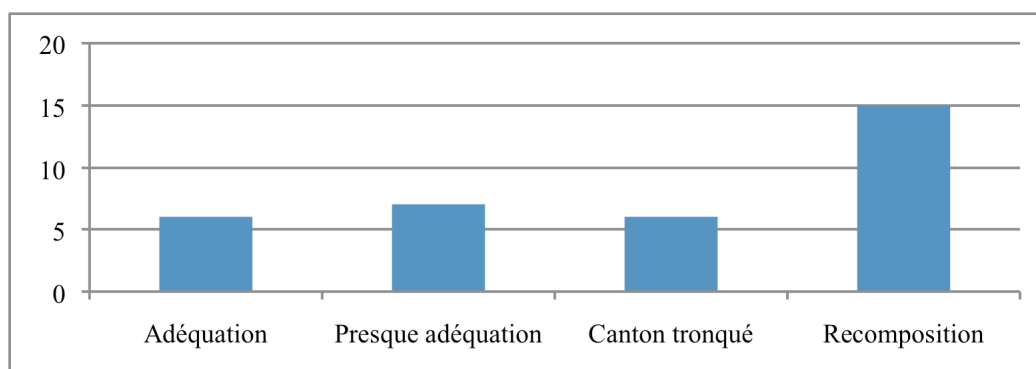
La deuxième échelle de réminiscence du Département est celle des cantons, fief électoral des conseillers généraux, que de nombreuses communautés de communes ont réinvestis, à l'encontre du constat énoncé dans le Rapport Mauroy qui observait, rappelons-le, que « *dans de nombreux cas, les découpages administratifs infradépartementaux (arrondissements et cantons) n'ont plus de réalité au quotidien* »¹⁷⁵. Cela apparaît tout d'abord dans le nom même de certaines intercommunalités (communautés de communes des cantons de Cadours, Villemur-sur-Tarn, Villefranche de Lauragais et Saverdun et communauté de communes du Secteur Sud du Canton de Lavaur ou SESCOAL). Si l'on étudie par ailleurs les périmètres des EPCI¹⁷⁶, on s'aperçoit que 38 % relèvent du « *modèle cantonal* » (Baudelle, Gaucher, 1995), c'est-à-dire sont en adéquation totale ou presque totale (à une ou deux communes près) avec les limites du canton, ce qui est proche des résultats obtenus par F. Tesson dans les cinq départements qu'il a étudiés où 40% des intercommunalités suivaient le modèle cantonal (Tesson, 2009). On pourrait rapidement conclure à une relative efficacité de l'injonction à s'abstraire, par le biais de ces regroupements intercommunaux, des configurations héritées, mais si l'on y ajoute les 18 % d'EPCI qui restent dans les limites d'un canton sans en regrouper l'ensemble des communes, on arrive à 56 % d'intercommunalités qui ne bousculent pas le paysage cantonal.

¹⁷⁴ Pourcentage qui tombe à 47% si l'on inclut les trois communautés plus intégrées que nous avons traitées dans les points précédents.

¹⁷⁵ Mauroy P., 2000, *Refonder l'action publique locale*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La documentation française, 192 p.

¹⁷⁶ Intercommunalités centrales, c'est-à-dire CUGT, SICOVAL et CAM, incluses.

Figure 7 : Les relations Cantons / EPCI dans l'aire urbaine toulousaine



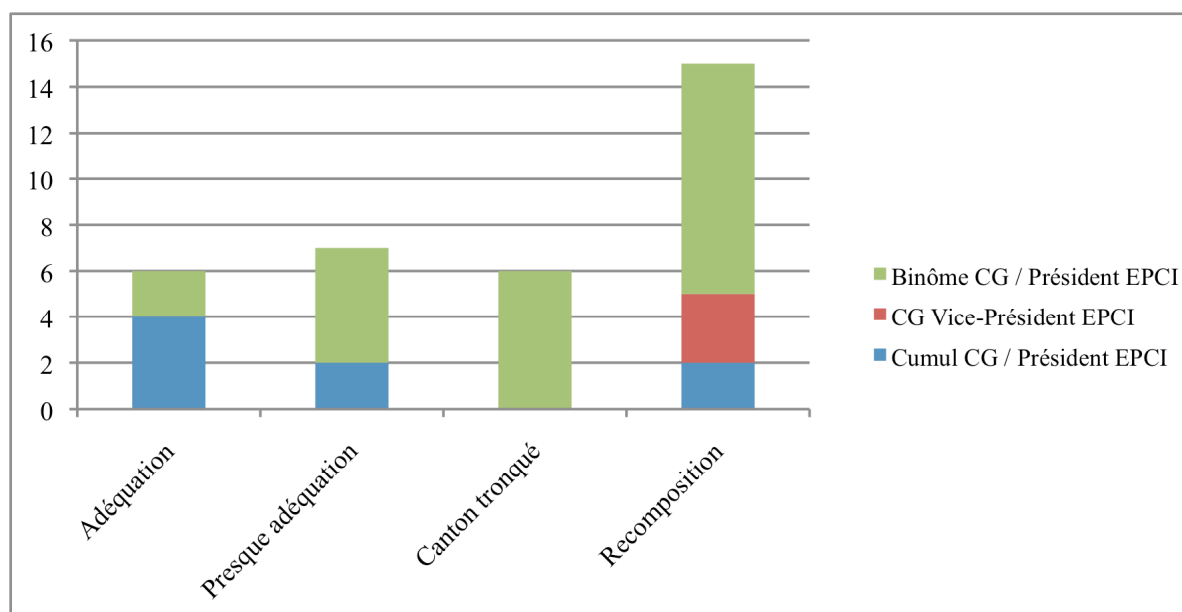
Sur les 44 % qui opèrent cette déstabilisation des territoires électoraux, que nous avons fait figurer sous la catégorie « recomposition » dans la figure ci-dessus, les périmètres s’instaurent le plus souvent à cheval sur deux cantons, même si l’on dénombre quelques cas qui mettent en mouvement trois voire cinq cantons¹⁷⁷. C’est notamment le cas de communautés de communes et d’agglomération de première couronne où l’on peut supposer que la prise en compte de nouvelles échelles d’action est facilitée par l’inscription ancienne de ces communes dans l’aire d’influence toulousaine, la communauté de problèmes à gérer et la nécessité de s’organiser pour y répondre en conséquence. Toutefois, il faut noter que cet affranchissement des limites cantonales est aussi présent dans des territoires plus lointains, aux marges de l’aire urbaine, traduisant ainsi des capacités nouvelles d’innovation territoriale dans ces espaces longtemps dominés par une logique départementale.

Néanmoins, dans ce bousculement des cadres cantonaux, il faut aussi prendre en compte le repositionnement des conseillers généraux dans les structures intercommunales : assiste-t-on à l’émergence de la figure politique, mise en évidence par Frédéric Tesson (2009), du conseiller général, président de communauté de communes cantonales ?

Si l’on analyse la situation en 2010, après le renouvellement des présidents de communautés de communes lié aux élections municipales de 2008 mais avant les élections cantonales de 2011, on peut en ce domaine aussi conclure à un renouvellement au moins partiel des cadres politiques de l’aire urbaine. En effet, si dans une situation d’adéquation des deux périmètres, le cumul du mandat de président d’EPCI et de conseiller général est avéré dans 60% des cas, ce n’est déjà plus le cas que dans 30% des cas dans une configuration de « presque adéquation » (Cf. Figure 8). C’est encore plus flagrant dans les situations de recomposition de plusieurs cantons (deux cumuls, trois conseillers généraux vice-présidents d’EPCI et dix binômes) et d’EPCI plus petits que leur canton (aucun cumul sur les huit exemples de cette catégorie).

¹⁷⁷ Nous mettons à part le cas de la communauté urbaine qui redessine les contours de 20 cantons, certains totalement inclus dans la communauté, d’autres scindés entre la communauté urbaine et les intercommunalités voisines.

Figure 8 : Le cumul des fonctions de conseiller général et de président d'EPCI en 2010



Au total, sur les 34 EPCI que compte l'aire urbaine, les conseillers généraux ne sont présidents d'EPCI que dans un peu plus de 20 % des cas tandis que les trois quarts des EPCI voient à leur tête un cadre politique qui n'est pas issu de l'assemblée départementale. Si le Département de la Haute-Garonne reste ainsi un acteur incontournable de la scène publique locale, jusque dans les instances de la planification comme nous le verrons pas la suite, il est aussi le théâtre d'évolutions territoriales desquelles émergent de nouvelles figures politiques.

Malgré de réels progrès, ces intercommunalités de projet continuent de coexister avec de nombreux syndicats techniques dont les contours ne coïncident pas souvent avec celui des EPCI. Selon l'étude déjà citée faite en 1995 sur l'intercommunalité en Midi-Pyrénées par J-Y. Nevers et G. Vies, dans l'aire du SDAU, en 1986, une commune appartenait en moyenne à sept syndicats à géométrie variable. Or, si l'on suit les conclusions d'E. Charmes (2011), il est probable que cette situation ne se soit pas beaucoup améliorée puisque, comme nous l'avons exposé précédemment, les syndicats demeurent incontournables et les intercommunalités sont plus appelées à se surimposer à eux qu'à les remplacer. Ainsi, s'essayant à un répertoire de l'ensemble des syndicats techniques auxquels adhère une commune de la périphérie parisienne par ailleurs non membre d'une intercommunalité de projet (Messy, en Seine-et-Marne), il n'en dénombre pas moins de 15, presque tous assis sur des périmètres différents. Or les choses n'en vont pas autrement dans l'aire urbaine toulousaine, puisque, pour ne prendre qu'un exemple, la commune de Le Fauga, « isolée » en termes d'intercommunalité de projet, n'en adhère pas moins à neuf syndicats intercommunaux (Cf. Tableau 24).

Tableau 24 : Exemple de l'importance des syndicats pour une commune isolée de l'aire urbaine : Le Fauga

Syndicats	Objet	Périmètre
Syndicat Départemental d'Electricité de Haute-Garonne	Electricité	588 communes
Syndicat Intercommunal des Eaux des Coteaux du Touch	Eau	51 communes
Syndicat Intercommunal de gestion du Pool Routier du Muretain	Voirie	17 communes
SIVOM de la Saudrune	Ordures ménagères	10 communes
Syndicat Intercommunal d'Action Sociale	Action sociale	18 communes
Syndicat Intercommunal Hydraulique de la Louge	Eau	N.C.
Syndicat mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine (SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine)	Planification	117 communes
Syndicat mixte pour l'Etude et la Protection de l'Environnement	Environnement	265 communes
Syndicat Intercommunal pour le Transport des Personnes Agées	Personnes âgées	N.C.

La situation est encore plus parlante lorsque l'on étudie le cas des communes pourtant membres d'un EPCI : la commune de Roques-sur-Garonne, membre de la communauté de communes Axe Sud, adhère ainsi toujours, outre les syndicats auxquels adhèrent la communauté de communes, à neuf syndicats techniques, sans doute d'autant plus nécessaires que la taille de la communauté de communes est très réduite (trois communes membres).

Tableau 25 : Exemple de l'importance des syndicats pour une commune membre d'un EPCI : Roques sur Garonne, membre d'Axe Sud

Syndicats	Objet	Périmètre
Syndicat mixte Intercommunal à Vocation Multiple du Confluent Garonne-Ariège	Assainissement	N.C.
Syndicat Départemental d'Electricité de Haute-Garonne	Electricité	588 communes
Syndicat mixte de Production d'Eau Potable du Sud-Ouest	Eau potable	6 communes
Syndicat Intercommunal d'Etudes pour l'Accueil des Nomades dans l'Agglomération Toulousaine	Accueil des gens du voyage	85 communes
Syndicat mixte Intercommunal à Vocation Multiple de la Saudrune	Ordures ménagères, eau, patrimoine	10 communes
Syndicat mixte pour l'Etude et la Protection de l'Environnement	Environnement	265 communes
Syndicat Intercommunal des Transports Publics de la Région Toulousaine	Transports	23 communes
Syndicat Intercommunal de gestion du Pool Routier du Muretain	Voirie	17 communes

Enfin, le maillage demeure inachevé puisque trente-quatre communes de l'aire urbaine n'appartiennent toujours à aucune intercommunalité, dont trente en Haute-Garonne, soit de manière isolée et entourée d'EPCI, soit sous forme de blocs de communes encore inorganisés en intercommunalité de projet, notamment dans le nord et l'est de l'aire urbaine. Or paradoxalement, dans le cas de ces communes, c'est l'existence même de syndicats multiples qui semble constituer aux yeux de certains maires un frein au passage à une intercommunalité de projet puisque cela rend nécessaire une redéfinition des statuts et du fonctionnement de ces syndicats pourtant efficaces, comme nous aurons à y revenir par exemple dans le cas du Frontonnais.

2.2. Un périurbain maillé par une marguerite de Pays

Le développement intercommunal n'est qu'une des facettes de l'entrée en politique du local permise par le « package » des lois territoriales des années 1990. En effet, le second outil remis au goût du jour par les lois Pasqua (1995) et Voynet (1999) est le Pays dont la constitution repose sur la cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, d'un territoire rural autour d'un bourg centre. Il s'agit donc d'un territoire de projet à une autre échelle, qui permet de fédérer derrière un projet commun issu d'une volonté locale des communautés de communes et des communes isolées partageant un destin commun, au-delà des découpages administratifs et de projet existants dont le périmètre s'est vite avéré dépassé.

« L'intercommunalité de proximité semblait justifiée à ce moment-là et je prétends qu'elle a eu son utilité, c'était un passage obligatoire et utile pour s'habituer à travailler à une échelle de voisinage, se connaître davantage, essayer de voir si on avait des choses à faire ensemble, se faire confiance. Mais on s'est aperçu qu'on avait à aborder d'autres problématiques qui allaient au-delà de ce territoire restreint. Le Pays était donc la définition d'un nouvel espace de projet, d'un bassin de vie. » (entretien président du Pays Lauragais, 2009)

Cette démarche a été fortement suivie dans l'aire urbaine toulousaine puisque pas moins de neuf Pays s'y sont organisés.

2.2.1. Des Pays périurbains sous la houlette du Conseil Général

- *Des périmètres respectueux des limites départementales*

Tous n'ont néanmoins pas la même assise périurbaine : seules trois de ces structures rassemblent une part importante de communes de l'aire urbaine (le Pays du Sud Toulousain, le Pays Lauragais, l'ancien Pays Girou Tarn Frontonnais devenu Pays Tolosan qui nous intéresseront plus particulièrement), les six autres prenant racine aux marges de l'aire urbaine et ne comptant que quelques communes de la couronne périurbaine en leur sein (Pays vignoble gaillacois, bastides et val

Dadou, Pays de Cocagne, Pays des Portes d'Ariège Pyrénées, Pays des Portes de Gascogne, Pays Garonne-Quercy-Gascogne et Pays Montalbanais).

Carte 34 : Les Pays en Midi-Pyrénées au 1er janvier 2008



Source : ETD, 2008

Si l'on se réfère à la typologie présentée dans le chapitre II¹⁷⁸, seuls les trois premiers sont effectivement répertoriés en tant que Pays périurbains : le Pays Girou Tarn Frontonnais et le Pays du Sud Toulousain au titre de pays périurbains dépendants tandis que le Pays Lauragais fait figure de pays périurbain structuré puisqu'il s'est constitué autour de la ville de Castelnaudary, ce qui correspond bien à l'ambition originelle de la création du Pays.

« Y'a une identité forte, on veut la faire valoir. Nous ne sommes pas une banlieue, on n'est plus une banlieue, on est un pays avec un centre, c'est un repositionnement, ce n'est pas un pays périphérique. On est le centre d'un projet. » (entretien président du Pays Lauragais, 2009)

A l'inverse, les six autres pays effleurant l'aire urbaine par quelques communes apparaissent bien comme des pays ruraux structurés, seul le Pays Montalbanais se détachant en tant que pays urbain.

Au-delà de ce positionnement dans un gradient urbain / rural, on ne peut que constater le strict respect par ces Pays du périmètre départemental, malgré leur contractualisation avec la Région dans le cadre du volet territorial des Contrats de Plan hier (pour la période 2000-2006), de Projets aujourd'hui (pour la période 2007-2013), Etat / Région d'une part, l'ambition inscrite dans la loi de parvenir, par le biais de ces nouveaux territoires de projet, à dépasser les découpages administratifs trop déconnectés des réalités vécues au quotidien (Rapport Mauroy, 2000) d'autre part. Là encore, seul le Pays Lauragais fait exception puisqu'il est, à l'image de la communauté de communes Lauragais Revel Sorézois, interdépartemental (Haute-Garonne, Tarn-et-Garonne, Aude) et interrégional (Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon). A l'inverse, le Pays du Sud Toulousain et le Pays Girou Tarn Frontonnais s'inscrivent scrupuleusement dans les limites départementales, ce qui étonne d'autant plus dans ce dernier cas que le terroir viticole du Frontonnais s'étend au-delà de la Haute-Garonne sur quelques communes du Tarn-et-Garonne.

- *L'emprise du Conseil Général*

De ce fait, on a souvent qualifié ces structures de pays d'aubaine ou pays « tiroir-caisse », qui, loin de bousculer l'architecture ancestrale des départements, n'ont fait que leur donner une nouvelle légitimité. Cette idée trouve peut-être d'autant plus d'écho en Haute-Garonne que la polarisation de plus en plus importante du département par la métropole toulousaine peut faire craindre au Conseil Général l'intégration dans le giron métropolitain d'une large couronne périurbaine : la structuration de cette dernière en territoires de projet investis par les instances départementales prend alors tout son sens et deux arguments viennent étayer cette hypothèse : le rôle des conseillers généraux dans ces structures d'une part, la maîtrise d'œuvre assurée par le Conseil Général de la Haute-Garonne des études menées dans le cadre des Pays d'autre part.

¹⁷⁸ Typologie réalisée à l'occasion de l'état des lieux des Pays fait au 1^{er} janvier 2008 par Entreprises, Territoires, Développement.

Ainsi, deux des trois Pays qui nous intéressent ont à leur tête un acteur issu de l'arène départementale : le Pays du Sud Toulousain, présidé par le conseiller général du canton de Carbonne et ancien sénateur Gérard Roujas, mais aussi le Pays Lauragais présidé alternativement par Georges Méric, conseiller général du canton de Nailloux et Michel Brousse, conseiller général du canton de Salles-sur-l'Hers dans l'Aude. Des trois pays périurbains, seul le Pays Tolosan échappe à ce schéma en étant présidé par un maire conseiller régional.

Par ailleurs, bien que les Pays fassent l'objet d'une contractualisation entre Etat et Région, les instances départementales ont su investir ces structures en tant qu'appui technique à la réalisation des chartes fondatrices puis des études lancées pour affiner la connaissance et le projet du territoire, comme nous l'a expliqué la chargée de mission du SCOT Lauragais.

« L'animation des pays a été plus ou moins assurée en maîtrise d'œuvre par le Conseil Général de la Haute-Garonne, c'est-à-dire que la charte de pays a été rédigée par les services du Conseil Général de la Haute-Garonne, en sollicitant bien sûr l'avis des élus audois et des personnes publiques associées dans la partie audoise et tarnaise mais pour autant les chartes de pays, toutes les études qui se sont montées, c'est-à-dire schéma territorial des infrastructures économiques dont se sont dotés tous les pays, qui détermine les subventions régionales en aide au développement des zones d'activités sur les territoires de pays, ont été rédigées par le Conseil Général de la Haute-Garonne. Si vous voulez, vous aviez déjà une mainmise des Pays par les services du Conseil Général de la Haute-Garonne. Personne ne vous le dira mais moi je vous le dis ! Vous aviez une ingénierie pays à la base, la maîtrise d'œuvre des études et la conduite des études étaient de responsabilité de l'association du Pays mais étaient prises en charge par le Conseil Général. » (entretien chargée de mission du Syndicat mixte du SCOT Lauragais, 2009)

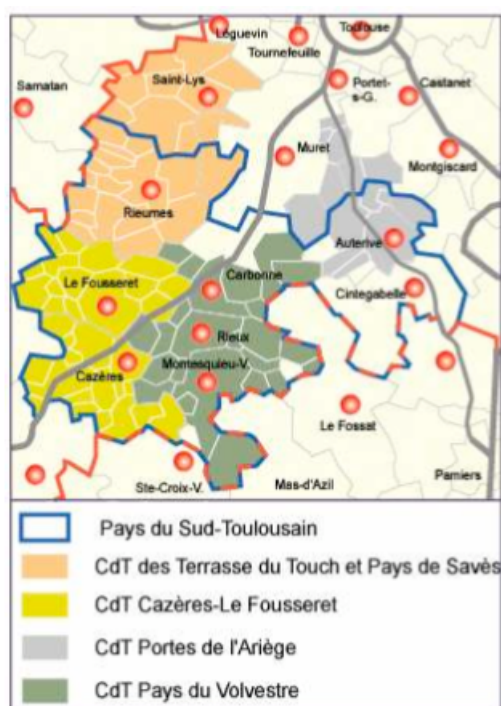
Or d'après elle, cet appui était d'autant moins négligeable que les services techniques des Pays sont souvent réduits à une ou deux personnes et que la prise en charge est fortement subventionnée, même si la contrepartie réside dans une marge de manœuvre moindre, une perte d'autonomie dans la définition du projet.

2.2.2. L'identité périurbaine pour cohésion

Certains Pays sont donc loin d'être un « *territoire avec toute l'épaisseur que la géographie confère à cet objet* » (Tesson, 2006), ce que leur toponymie confirme puisqu'elle ne fait pas référence, sauf dans le cas du Pays Lauragais, à un territoire historique, mais à un agrégat de territoires (cas du Pays Girou Tarn Frontonnais) ou à une localisation géographique grossière (Pays du Sud Toulousain). La rapidité avec laquelle ils ont été créés vient aussi étayer ce constat. Les contrats de ces Pays sont en effet relativement récents puisqu'ils ont été signés entre l'été 2003 (Pays des Portes d'Ariège-Pyrénées) et l'été 2005 (Pays Garonne-Quercy-Gascogne et Pays Montalbanais, Pays Lauragais), après deux à trois années de réflexion pour l'élaboration du périmètre, du projet et de la charte. Le Pays Girou Tarn

Frontonnais par exemple a vu son périmètre d'étude validé en 2002 avant que sa charte ne soit ratifiée en 2003 et son contrat en 2004 tandis que l'association du Pays du Sud Toulousain n'a été créée qu'en 2003 avant de valider sa charte en 2004 et de signer son contrat en 2005. Malgré tout, ces démarches ne naissent pas complètement du néant : si elles sont nouvelles dans des périmètres si grands, des contrats de terroir¹⁷⁹ les avaient pour partie maillés (Barreau, Taulelle (dir.), 2004), notamment dans le Pays du Sud Toulousain où seules quelques communes n'ont pas été couvertes par une telle démarche.

Carte 35 : Les contrats de terroir dans le périmètre du Pays Sud Toulousain



Source : Charte du Pays du Sud Toulousain, 2004

Le Pays Lauragais fait figure d'exception notable : bâti sur une identité culturelle et historique ancienne, qui transcende les limites départementales et régionales, son origine remonte à 1994, année de la création d'une association d'acteurs économiques, *Lauragais, terre d'Action*, relayée par les collectivités territoriales désireuses d'organiser un Pays Lauragais qu'elles mettront dix ans à construire avec toutes les difficultés induites par l'affranchissement des limites départementales et régionales.

Mais est-ce bien là que se situe la question de l'identité pour ces Pays périurbains ? Au-delà de ces inscriptions temporelles différentes, force est de constater que les chartes de ces Pays se font largement écho quant au diagnostic qu'elles dressent des enjeux de leur territoire et aux orientations stratégiques qu'elles se fixent.

¹⁷⁹ Démarche de développement local inscrite dans le Contrat de Plan Etat Région.

Tableau 26 : Des Pays périurbains aux stratégies territoriales similaires

	Pays Girou Tarn Frontonnais (2003)	Pays du Sud Toulousain (2004)	Pays Lauragais (2002)
Enjeux	<ul style="list-style-type: none"> - Un territoire périurbain attractif - Une forte vocation résidentielle - Des potentialités de développement économique - Des opportunités pour le tourisme vert, la culture, les loisirs 	<ul style="list-style-type: none"> - Maintenir d'une identité et d'une vocation rurales et agricoles - Accompagner la périurbanisation croissante - S'inscrire dans une logique de pôle d'équilibre par rapport à l'Agglomération sur la base de grands projets structurants et sur une offre de vie au Pays 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolider l'unité du territoire à la cohésion géographique, culturelle et historique - Répondre à la diversité de ses enjeux, entre périurbanisation et fragilité rurale - Mettre en valeur les spécificités du territoire
Orientations stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer un développement économique en préservant les ressources du territoire - Maîtriser et accompagner le développement démographique - Améliorer l'accessibilité tout en préservant l'environnement - Développer les activités de tourisme culturelles et sportives pour une image forte du Pays 	<ul style="list-style-type: none"> - Un aménagement harmonieux et une mobilité des personnes dans le Pays - La création d'activités, l'emploi et la formation - Un accueil de population au service du lien social - Un projet culturel, environnemental et touristique pour diversifier les activités et renforcer la cohésion sociale 	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagner l'attractivité résidentielle du Pays et soutenir les territoires les plus fragiles - Soutenir et conforter un développement économique de qualité - Préserver les ressources naturelles, la qualité des paysages et des cadres de vie - Renforcer l'attractivité touristique et l'identité culturelle du Pays

Source : Chartes des trois Pays périurbains toulousains

Pour le président du Pays Tolosan, il y a donc bien une identité périurbaine partagée qui transcende les spécificités de chaque territoire :

« Les territoires sont différents mais ils ont les mêmes caractéristiques : le fait d'habiter à proximité d'une ville-centre qui absorbe tout le développement économique, les emplois avec à l'envers la possibilité de vivre sur un territoire préservé où l'agriculture est encore importante et ceux de Verfeil et de Cadours n'ont rien à se dire mais ils vivent les mêmes difficultés à rejoindre Toulouse, la même volonté de préserver le territoire de toute urbanisation galopante

et la même volonté, parce qu'ils appartiennent à des catégories socioprofessionnelles supérieures, de s'intéresser un petit peu à la culture et à ce qui fait le charme de la vie avec les bons produits du terroir. Ils fonctionnent pareil, sociologiquement, ce sont les mêmes : les modes de vie, la même façon d'appréhender le sujet, et je pense qu'on doit ressembler beaucoup au pays du Sud toulousain à ceci près qu'on a des populations plus favorisées ici que dans le sud plus ouvrier. » (entretien président du Pays Tolosan, 2010)

En ce sens, ces Pays s'inscrivent bien dans une logique de territoire périurbain, comme peut le signifier la revendication d'un lien à Toulouse dans la toponymie du Pays du Sud Toulousain et du récent Pays Tolosan, mais sans s'y réduire puisqu'il s'agit pour eux de promouvoir un développement maîtrisé associant l'accueil démographique à la préservation du cadre de vie et au soutien à la dynamique économique propre du pays. En écho à l'analyse que nous avons menée dans le chapitre II, par la dénomination de Pays Tolosan, il s'agit bien « *à la fois de manifester notre attachement à la ville-centre mais aussi au caractère rural de ce territoire avec l'utilisation de l'adjectif occitan* » (entretien président du Pays Tolosan, 2010). Il y a bien à la fois une reconnaissance de la situation périurbaine de ces territoires et un refus de se limiter à ce rôle de réceptacle : c'est donc bien une revendication identitaire spécifique qui explique la naissance de ces Pays, même si cette identité ne s'assoit pas nécessairement sur une histoire et des traditions partagées.

2.2.3. De la réflexion à l'action sur les territoires périurbains

Ainsi, quoique d'épaisseur historique diverse, ces Pays n'en sont pas moins un morceau du puzzle qui recompose depuis une vingtaine d'années les périphéries toulousaines et qui leur permet de mener des projets qu'elles ne pourraient entreprendre sans les appuis financiers dont ces structures sont les garantes. Pour s'en tenir aux trois Pays périurbains, on ne peut que reconnaître leur action dans des domaines divers qui ne sont pas sans rappeler ceux que nous avons identifiés dans le chapitre II de notre travail autour de la thématique des services, du développement durable, de la mobilité et des transports, de l'habitat et du logement. A l'occasion de la signature de la nouvelle convention territoriale du Pays, le Pays Girou Tarn Frontonnais s'est essayé à un bilan de son contrat pour la période 2000-2006 et conclut à la prédominance des actions touristiques (14 projets), économiques (9 projets) et du domaine des équipements et services (8 projets) dans les réalisations menées mais à la faiblesse des actions en faveur de l'amélioration de l'accessibilité et de la préservation du cadre de vie. Parallèlement à des actions structurantes, telles que la réalisation de la Maison des Vins et du Tourisme de Fronton, de nombreuses études ont permis d'affiner la connaissance du territoire et ont débouché sur l'élaboration de schémas qui serviront de cadre à la réalisation des actions futures. Ainsi, témoin des nombreux axes de réflexion qui ont animé le pays, des expertises ont été menées sur le thème du foncier et de l'habitat, des équipements et services à la personne et plusieurs schémas élaborés (le schéma territorial des infrastructures économiques, le schéma culturel territorial) pour permettre la mise en œuvre d'actions concrètes dans le cadre de la nouvelle convention territoriale, 2008-2013.

Toutes ces évolutions ne peuvent néanmoins se comprendre sans avoir en regard l'histoire de la planification toulousaine qui, par le cheminement qu'elle a opéré d'une vision étriquée de l'agglomération à une appréhension globale de l'aire urbaine, explique grandement les tentations autonomistes des années 1970-80, les intercommunalités défensives des années 1990 et l'émergence de territoires de projets sous la forme de Pays dans les années 2000.

3. De l'agglomération à l'aire urbaine : le changement d'échelle par la planification

3.1. L'antécédent des schémas directeurs

3.1.1. 1972-1982 : La lente émergence d'un périmètre de planification inédit

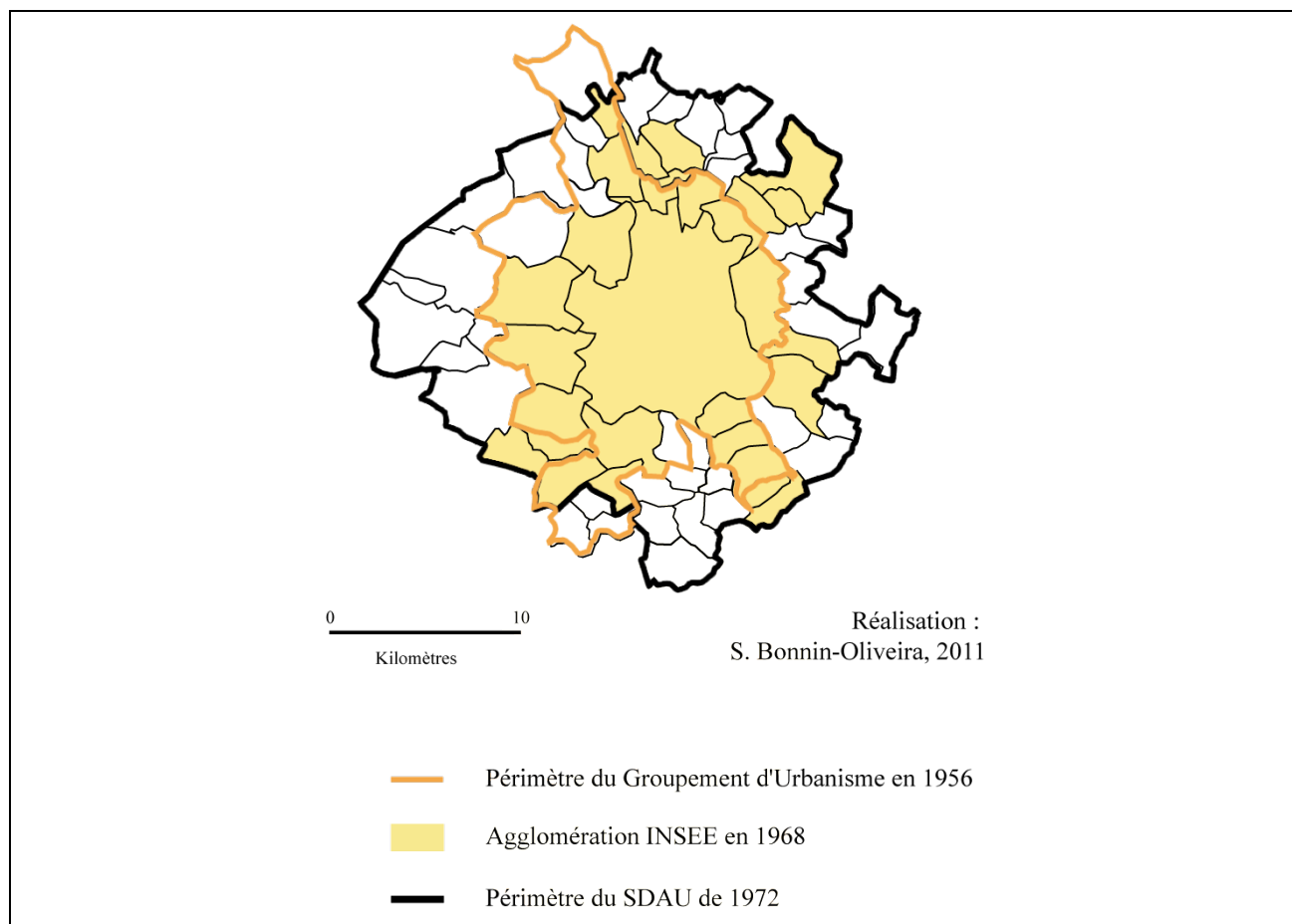
Sans histoire intercommunale forte, l'agglomération affiche longtemps des lacunes en termes de planification se contentant de répondre aux injonctions nationales. Suite à la loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, un premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) naît en 1972. Il s'agit là d'un document élaboré conjointement par la DDE, l'atelier municipal d'urbanisme de Toulouse et l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine, nouvellement créée, associant l'Etat et 25 communes de l'agglomération¹⁸⁰ et qui s'intéresse d'autant plus à la périphérie que la ville de Toulouse, encore prédominante dans son agglomération, lui échappe en fonctionnant toujours avec son atelier municipal d'urbanisme.

La grande nouveauté introduite par ce schéma, c'est son périmètre. Bien qu'il y ait eu un précédent sous la forme d'un groupement d'urbanisme à 26 communes, créé en 1956 (Coppolani, 1998, 222), il s'était borné à inscrire, au titre d'un aménagement commun, des équipements déjà programmés et les plans d'urbanisme lancés à la suite dans quelques-unes seulement de ces communes ne faisaient montre d'aucune coordination. La LOF provoque la création en octobre 1969 d'une commission locale d'aménagement et d'urbanisme (CLAU) présidée par le Préfet, composée d'élus et de représentants d'administrations et services publics et dont la première tâche consiste à définir le périmètre du SDAU. On se situe en effet un an après la parution du dernier recensement de l'INSEE qui fait état d'une agglomération toulousaine de 28 communes au dynamisme démographique fort et supérieur à celui de la ville-centre qui met à mal la politique d'isolement jusque-là pratiquée par Toulouse (Coppolani, 1971). Sur cette base, le périmètre retenu fait l'objet de négociations et compromis. Si l'aire d'abord proposée dans le livre blanc élaboré par l'agence d'urbanisme (108 communes) est rejetée, les élus se mettent d'accord sur un périmètre étendu dans toutes les directions par rapport à ce groupement d'urbanisme à 26 communes, sauf vers le sud où l'opposition politique avec le maire de Muret est si forte qu'un cordon de cinq communes est préservé en guise de zone tampon entre le

¹⁸⁰ Le Conseil Général y sera associé à partir de 1976.

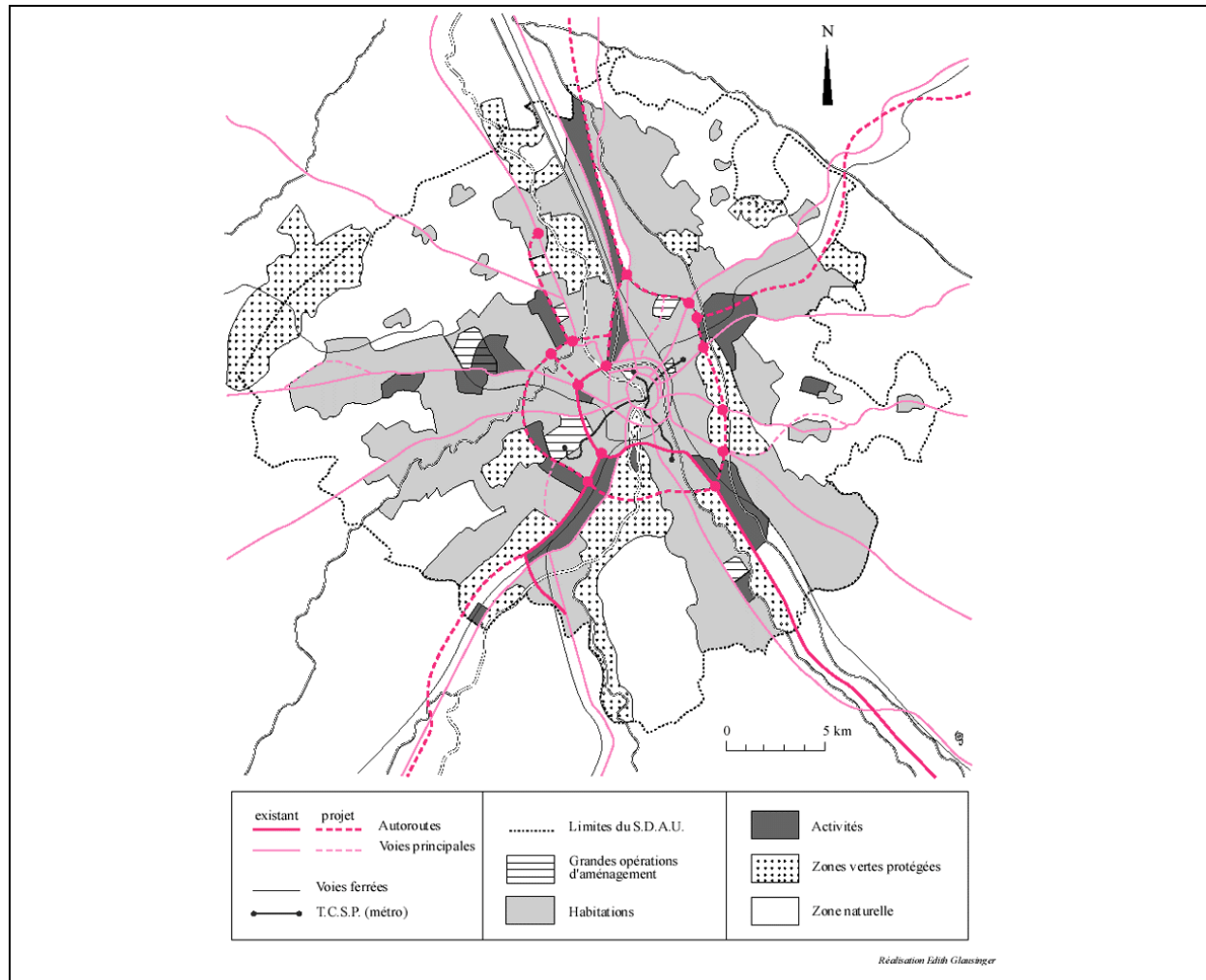
périmètre du document et la sous-préfecture. C'est ainsi que le schéma directeur de 1972 verra pour la première fois travailler ensemble 63 communes.

Carte 36 : Du groupement d'urbanisme au premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme



Cette échelle de travail inédite dans l'agglomération toulousaine est sans doute à la base de la longue gestation du document : présenté à la CLAU en 1975, il l'est ensuite aux conseils municipaux en 1976 avant que ceux-ci ne soient renouvelés en 1977 repoussant d'autant l'approbation du schéma. Réactualisé en 1980, le SDAU est enfin approuvé en 1982. Bien que deux recensements (1975, 1982) se soient écoulés depuis le dessin du périmètre initial, ce dernier reste pertinent puisque seule quatre des quarante-sept communes que compte l'agglomération en 1982 en sont exclues. Ce schéma, témoin d'une emprise forte de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, conçu à une époque où la conviction que le progrès économique serait continu était forte, prévoit une croissance démographique et économique soutenue qu'il faut accompagner de grands équipements.

Carte 37 : Orientations du SDAU approuvé en 1982



Source : Coppolani, 1998

Comme on le voit sur la carte précédente, il indique la destination générale des sols, le tracé des principales infrastructures et les grandes options d'aménagement en termes de voirie, d'habitat, de grands équipements et de zones naturelles, selon une logique de zonage fonctionnel mais sans localisation précise des opérations. Ces dix années d'élaboration n'ont pas été gages de succès puisque le SDAU est mis en révision dès 1984, sous l'effet d'une « *conspiration municipale* » (Jaillet, Estèbe, 1999) d'élus locaux qui refusent toujours, rappelons-le, de s'engager dans une intercommunalité de projet au-delà de collaborations purement techniques.

3.1.2. Le SDAU de 1998 : désinvestissement institutionnel et décalage fonctionnel

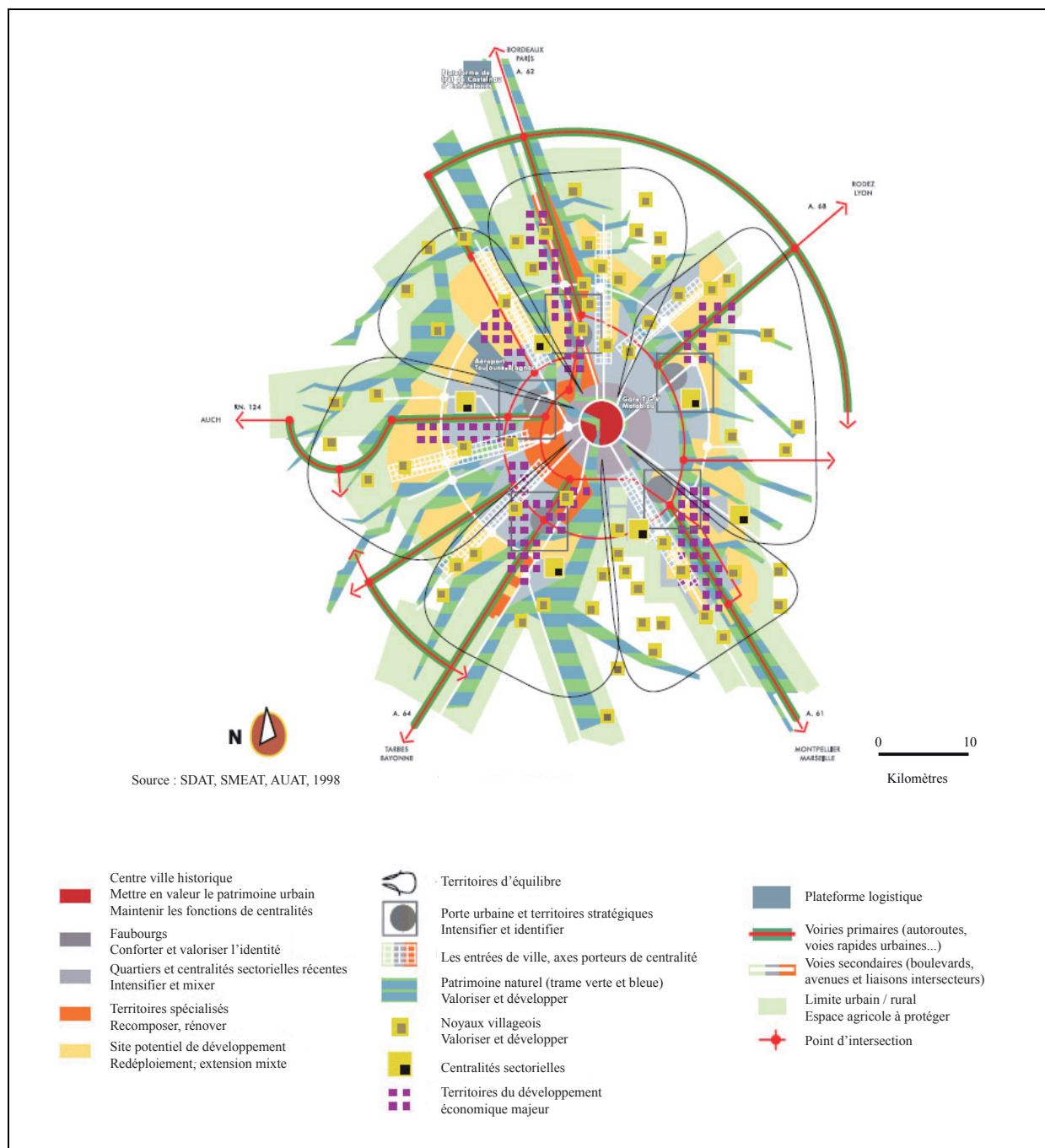
Même entériné, l'application concrète du SDAU est laissée d'un côté aux services de l'Etat et aux communes qui disposaient des plans d'occupation des sols, pour fixer les règles générales d'utilisation des sols, de l'autre aux opérateurs privés (entreprises, promoteurs). A la demande de l'Etat, après près de dix ans d'exécution du SDAU, devenu schéma directeur avec la décentralisation du droit de l'urbanisme en 1983, un diagnostic d'agglomération est engagé en 1990, piloté par une instance mise en place à cette fin et à la même échelle que le schéma directeur : le Syndicat mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine. Son travail de diagnostic débouche en 1995 sur un projet d'agglomération, « Toulouse Métropole, un cap pour le long terme », qui fournira les bases d'un nouveau schéma directeur approuvé en décembre 1998. Sur le plan du bilan, si certaines orientations se sont traduites sur le terrain, notamment en termes de voirie et de circulation, deux aménagements non programmés par le SDAU sont venus remettre en cause ses options tant ils ont une incidence sur l'organisation de l'agglomération. Il s'agit du développement, porté par le SICOVAL, pourtant inclus dans le périmètre du SDAU, de Labège Innopole au sud-est et du projet de plate-forme multimodale Eurocentre lancé en 1990 par le Conseil Général et le Conseil Régional sur deux communes du Nord non incluses dans le SDAU (Castelnau d'Estretfonds et Villeneuve-les-Bouloc). Ces évolutions, qui illustrent l'indépendance des procédures de gestion des droits du sol vis-à-vis de ce premier document de planification, sont prises en compte dans l'élaboration du nouveau schéma et une vision polycentrique succède à la logique fonctionnelle préexistante, prenant acte du développement de centres secondaires périphériques au territoire communal de Toulouse (Cf. Carte 38).

Cependant, malgré ces évolutions, ce schéma n'en semble pas moins retomber dans ses travers, à savoir un sous-dimensionnement au regard des dynamiques en cours et un manque de portage politique.

On peut en effet tout d'abord parler de décalage fonctionnel croissant entre l'échelle du document de planification et celle du fonctionnement réel de l'agglomération : le maintien du périmètre défini au début des années 1970 ne tient pas compte de la croissance démographique d'une large couronne de communes qui sont dans l'orbite de Toulouse sur le plan des relations domicile / travail ni du développement périphérique, au-delà des limites de ce schéma, de pôles économiques forts, malgré l'avis de quelques observateurs qui préconisaient que « *l'aire* [du prochain schéma directeur] *devra vraisemblablement être élargie pour prendre en compte le rôle joué au nord par l'Eurocentre, au sud par Muret, dans la vie du Grand Toulouse* » (Coppolani, 1998, 233). Le maintien du périmètre de 63 communes correspond certes peu ou prou aux limites du pôle urbain tel que délimité en 1990 par le nouveau zonage en aires urbaines, créé en 1996 mais rétro-appliqué au recensement de 1990. En effet, 58 communes étaient alors répertoriées comme telles. Mais en comparaison des 197 communes constitutives de la couronne périurbaine et étant donné le dynamisme démographique de l'agglomération toulousaine, un projet à quinze ou vingt ans dans ce périmètre adéquat au moment de la révision témoigne d'une vue à court terme et d'un manque d'ambition, d'autant que le recensement

de 1999, un an après l'approbation du nouveau schéma directeur, relève ces seuils à 72 communes pour le pôle urbain et 342 communes pour l'ensemble de l'aire urbaine.

Carte 38 : Les orientations du SDAT de 1998



Source : Révision du schéma directeur, approuvé le 11 décembre 1998

Ce sous-dimensionnement eu égard aux dynamiques démographiques se double et s'explique en partie par l'absence de prise en compte des dynamiques de coopération existantes, pourtant d'autant plus

importantes qu'elles sont naissantes dans les années 1990. Ainsi, le développement de Labège Innopole constituait l'un des coups partis mettant à mal les orientations du SDAU : or, si les communes fondatrices du SICOVAL étaient incluses dans son périmètre, l'extension de cette intercommunalité à l'ensemble des communes des cantons de Castanet-Tolosan et Montgiscard en 1992 le débordent largement. Pourtant, malgré la reconnaissance, dans le projet d'agglomération puis dans le nouveau schéma directeur, d'un pôle spatial et technologique au sud-est de l'agglomération, le SICOVAL, seule intercommunalité bien ancrée, reste coupé en deux, avec une partie de son territoire (dix-sept communes) intégrée au schéma et une autre hors schéma. Ailleurs, l'intercommunalité est balbutiante et concentre toute l'attention des élus, comme c'est le cas notamment dans le tout jeune district du Grand Toulouse., même si certains élus expliquent également cette faible appropriation politique par le poids de l'Etat dans l'élaboration de ce document.

« Le SDAT, tout le monde considère que ça a été une grande avancée mais je pense que c'est un document qui est tout de même resté un peu extérieur aux élus parce que le rôle qu'ils ont eu dans l'élaboration était beaucoup plus faible que dans le SCOT, le poids de l'Etat était beaucoup plus fort. » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

Second point d'achoppement de ce nouveau document, ce désintérêt institutionnel touche également les autres collectivités locales, à savoir le Conseil Régional qui ne s'intéresse pas encore au fait urbain et le Conseil Général qui n'intervient sur la ville que par le biais des infrastructures routières. Les coopérations techniques et sectorielles occupent toujours le devant de la scène et la seule arène que partagent les élus de l'agglomération, mais sur un périmètre différent¹⁸¹, est celle des transports en commun pour lesquels a été créé en 1976 un Syndicat mixte associant le Département, la ville de Toulouse et un Syndicat mixte rassemblant 52 communes de l'agglomération. En présence d'élus peu enclins à définir en commun un projet d'agglomération et qui privilégient des structures *ad hoc* répondant à des besoins dans des domaines précis, l'agence d'urbanisme assume seule le pilotage d'un document peu investi par les collectivités territoriales et duquel elle définit seule les grands thèmes (environnement, habitat et développement économique notamment) et les principes d'aménagement.

Ainsi, bien qu'introduisant des thèmes novateurs et traduisant une évolution dans l'appréhension de l'organisation de la métropole toulousaine, le nouveau schéma directeur ne peut toutefois que difficilement se doter d'une réelle ambition : il ne fait que s'inscrire dans la lignée d'un aménagement largement empirique, qui suit les logiques propres aux décideurs impliqués dans le développement de l'agglomération, au premier rang desquels on compte les élus qui *« l'ont vu uniquement comme un ensemble de contraintes »* et ont vite compris *« qu'on pouvait ne pas en tenir compte ou en tenir compte de manière coquine »* (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010).

¹⁸¹ Six de ces communes étant exclues du SDAU tandis que dix-sept communes du SDAU restent extérieures à ce Syndicat mixte des transports en commun.

3.2. Des modèles de gestion communale diversifiés

Ces derniers, réticents à toute planification métropolitaine et tout modèle de gestion d'agglomération, sont en effet à l'origine de modèles de gestion communale qui ont donné son visage à la couronne périurbaine.

3.2.1. « *Pouvoir local, structures sociales et urbanisme* » au début des années 1970 (CIEU, 1978)

Face au développement rapide de leurs communes dès le début des années 1970, les maires de ce front d'urbanisation ont très tôt adopté des positionnements divers vis-à-vis de l'urbanisation, non sans rapport avec les caractéristiques de la société locale qui explique pour une large part la politique de certains élus. Ainsi, le rapport d'une étude réalisée à l'occasion des élections municipales de 1977 sur les liens entre urbanisme, société et pouvoir local¹⁸², fait apparaître quatre situations à la veille desdites élections.

La ville nouvelle de Colomiers ressort comme un cas à part tant l'aménagement y a été contrôlé de près par un maire, des techniciens et des sociétés d'économie mixte aguerris qui ont produit de concert quartiers périphériques, zones industrielles et équipements publics à même de contenter une population d'ouvriers qualifiés, employés et cadres moyens. L'entretien mené avec son maire, Alex Raymond, dans le cadre de cette étude est éclairant : « *Il faut abandonner une politique du laisser faire et entreprendre une politique incisive, c'est ce que nous avons résolument choisi. En créant une SEM, une ZAC, nous sommes sûrs de mesurer l'urbanisation, de l'accompagner des équipements nécessaires [...] Nous contrôlons et maîtrisons notre propre avenir* ».

Un deuxième groupe est constitué de communes tenues par des notables locaux, centristes de droite ou apolitiques, où une urbanisation classique voyant se développer au fil de l'eau des lotissements de tailles diverses, quelques HLM et de petites zones industrielles¹⁸³ pose la question du financement des équipements et peut soit déborder l'équipe municipale incapable de suivre le rythme de l'urbanisation soit être le prélude à un changement de politique municipale, d'opérations au coup par coup à une plus grande maîtrise de l'urbanisation, notamment par le recours à des procédures de type ZAC (zone d'aménagement concertée).

Des communes ayant déjà basculé à gauche lors des élections de 1971 forment un troisième ensemble qui, sous la houlette des nouveaux élus issus des catégories de cadres et professions intellectuelles supérieures, a déjà fait évoluer son programme vers les services à la population et ses pratiques

¹⁸² CIEU, 1978, *Pouvoir local, structures sociales et urbanisme dans l'agglomération toulousaine, les élections municipales de 1977*, 280 p.

¹⁸³ « Ramonville n'est pas une ville « ratée ». Bien sûr, tout n'est pas parfait mais en matière d'urbanisme, il y a la souhaitable et le possible. [...] Un plan d'urbanisme, il en faut un bien sûr mais quel corset ! Dès son approbation, on pense déjà à le modifier. Comment en serait-il autrement dans une commune en constante mutation ? », entretien du Maire de Ramonville-Saint-Agne en 1977 à l'occasion de l'étude pré-citée.

d'aménagement vers plus d'anticipation, de phasage, de concertation tant politique que technique avec d'autres acteurs.

Enfin, dans des communes à la croissance moins rapide, zone de toutes les convoitises (de la part d'accédants, de promoteurs-constructeurs, de techniciens de l'agglomération), les candidats au pouvoir local ont des intérêts très différenciés porteurs de conflits : des propriétaires fonciers soucieux du classement de leurs terrains dans des zones à fort COS (coefficient d'occupation des sols) aux agriculteurs désireux de bloquer l'urbanisation pour rentabiliser les investissements consentis en passant par les nouveaux résidents défenseurs du maintien du cadre de vie.

Au carrefour des influences politiques et des caractéristiques socio-démographiques des communes se dessinait donc un partage relativement net des profils de la gestion communale : des équipes apolitiques poursuivaient une gestion « rurale » dans des communes, situées aux limites du SDAU, encore peu touchées par l'urbanisation ; des listes de droite, menées par des maires promoteurs, tenaient des communes touchées par une urbanisation accélérée, gérées par des couches sociales qui bénéficient de la croissance urbaine et de la spéculation foncière ; des élus de gauche avaient la main sur les communes démographiquement les plus importantes et abritant les principaux pôles économiques de l'agglomération.

3.2.2. Le tournant des élections de 1977 : du laisser-faire à la nécessaire régulation

Ce schéma change en 1977. Sans que les politiques d'aménagement aient vraiment fait l'objet d'un débat pendant la campagne électorale puisque « *le discours urbano-électoral reprend quelques thèmes généraux à la mode et ne constitue pas un véritable outil d'information et de réflexion pour le citoyen* » (op.cit., 159), elles vont évoluer sous l'effet du basculement tant sociologique (des élus ruraux vers des représentants des nouvelles populations périurbaines de cadres et professions intermédiaires) que politique (la gauche l'emportant sur la droite) qui s'opère notamment dans des communes « *qui ont subi une forte croissance urbaine en six ans mais où les réalisations d'équipements n'ont pu suivre, dans l'actuel système de gestion communale, la poussée urbaine* » (CIEU, 1978, 233).

Dès lors, ne restent dans la mouvance de la droite, sous la houlette des classes aisées qui s'y sont progressivement installées, que les communes des zones encore rurales situées dans des zones privilégiées qui favorisent la dispersion de l'habitat sur de grandes parcelles et fonctionnent sur le mode du tri social, à l'image de ce qui se passe dans les coteaux de Pech David. Entrent en revanche dans le giron de la gauche, aux côtés des bastions que représentent les grands pôles démographiques et économiques de l'agglomération, des communes de banlieue peuplées de cadres supérieurs et moyens, notamment enseignants et chercheurs qui constituent les nouvelles couches du parti socialiste, qui voient dans les propositions de la gauche des réponses plus rationnelles aux problèmes urbains rencontrés dans les zones plus urbanisées. Le basculement de la commune de Ramonville Saint-Agne est à cet égard remarquable, le maire promoteur se voyant désavoué par une population mécontente de l'absence d'accompagnement de la croissance sur le plan des équipements et des services.

3.2.3. Le SICOVAL : l'exception intercommunale

Ainsi, à une phase d'urbanisation où, sinon le laisser-faire, du moins la spéculation, dominait les débats, succède une période où la maîtrise du développement s'impose dans des communes de plus en plus nombreuses, que ce soit sous la forme d'un blocage favorable à un tri social ou sous la forme d'une régulation qui permette de concevoir conjointement l'urbanisation et l'équipement de la commune. Mais ce qui frappe, c'est la volonté affichée par l'ensemble des municipalités de gérer cette croissance et cet aménagement à leur niveau, sans s'inscrire dans une gestion d'agglomération. En termes de projets urbanistiques en effet, pendant la campagne menée en vue des municipales de 1977, les observateurs du CIEU constatent que « *jamais n'est fait référence [dans les professions de foi des candidats] au SDAU de l'agglomération toulousaine et à ses implications sur l'avenir de ces communes périphériques [...] Tout se passe comme si, quant au devenir ou aux grandes options d'aménagement, la commune avait une sorte de génération spontanée et pouvait maîtriser à elle seule son développement grâce à des choix urbanistiques à faire en temps opportun* » (op.cit., 155).

De fait, dans l'aire du SDAU, un seul territoire s'est lancé dans l'expérience d'une planification à une autre échelle : le SICOVAL qui, comme nous l'avons esquissé précédemment, s'est constitué sur la base d'un projet d'aménagement reposant sur la maîtrise de l'urbanisation et la préservation des espaces agricoles et naturels, à tel point que le président du SMEAT reconnaît qu'au début de la démarche InterSCOT seul « *le SICOVAL avait une tradition et une habitude* » (entretien, 2010). Si l'on considère le basculement des élections de 1977 comme le symbole de la prise de conscience des méfaits du laisser-faire en matière d'urbanisation, la démarche du sud-est de l'agglomération apparaît précoce puisque c'est entre les élections de 1971 et celles de 1977 que ce syndicat intercommunal est créé autour du maire élu à Labège en 1971 et représentant cette nouvelle population de cadres qui élit domicile dans les coteaux et la vallée de l'Hers. Se préoccupant dès l'origine du mariage du développement économique de la zone avec la préservation de la qualité de vie et du paysage pour des populations s'y installant en nombre, les « *statuts du Syndicat Sicoval d'origine (1975 / 6 communes) mettaient principalement l'accent sur l'aménagement coordonné, la mise en œuvre d'une politique de protection et d'amélioration de l'environnement, l'équilibre et l'harmonie* » (charte d'aménagement du SICOVAL, 2004, 2). Ainsi, alors que le lancement d'une réflexion pour l'élaboration du SDAU (63 communes) s'était fait sur un terrain presque vierge de toute coopération intercommunale et plus encore de toute planification, lors de son approbation tardive en 1982, il inclut un sous-secteur en avance sur les autres en termes de réflexion aménagiste, ce que ne font que renforcer les transformations successives du syndicat en communauté de communes (1992) puis de ville (1996), avec l'élargissement de périmètre et l'épaississement des compétences dont nous avons précédemment fait état.

Pourtant, alors que ce territoire apparaît en avance au regard du reste de l'agglomération, l'étude pour la révision du SDAU lancée par le SMEAT en 1991 se fait à périmètre constant et scinde le SICOVAL entre une partie Nord incluse dans la réflexion (17 communes) et une partie Sud qui lui reste extérieure (18 communes). Cela explique la décision prise par la communauté de communes de « *mettre en place un document fédérateur engageant les communes membres dans une démarche pour un aménagement équilibré privilégiant la qualité* » (op.cit., 3). Cela aboutit à l'adoption en juin 1993 d'un premier texte

dit de Pré-charte pour établir « *les dispositions susceptibles d'assurer une régulation de la croissance démographique dans les communes pour assurer un développement équilibré et harmonieux du secteur, destiné à préserver le cadre de vie* » (ibid., 3), principes qui s'inscrivent dans la lignée des orientations mises en œuvre jusqu'à présent mais qui permettent au SICOVAL de disposer d'un document à faire prendre en compte par le nouveau schéma directeur, tout en lançant parallèlement l'élaboration d'un schéma directeur Sud afin que les communes exclues du SDAT soient soumises aux mêmes règles. Si ce travail subit un coup d'arrêt avec la parution de la loi SRU qui a rendu nécessaire l'élargissement du périmètre du SMEAT, il n'en faut pas moins retenir l'exemplarité et la constance du SICOVAL en matière de planification territoriale et de maîtrise de l'aménagement qui témoigne en même temps de la faiblesse de la planification métropolitaine qui ne fait qu'acter des projets infra-métropolitains, en l'occurrence ici intercommunal mais le plus souvent communal.

3.2.4. Le déplacement des profils dans la « *troisième couronne périurbaine* » (Kayser, Schetkman-Labry, 1982)

Si l'étude du CIEU portant sur les élections municipales de 1977 s'était concentrée sur l'aire du SDAU, force est de constater que les phénomènes que l'on observe aux marges de celui-ci ne sont pas bien différents mais tendent au contraire à reproduire des phénomènes identiques, au fur et à mesure que le processus d'urbanisation s'étend. Dans ce qu'ils identifient comme étant la troisième couronne de l'agglomération toulousaine (91 communes à l'extérieur du périmètre du SDAU où la disponibilité des terrains et l'accessibilité attirent une population urbaine qui accède à la propriété), B. Kayser et G. Schetkman-Labry proposent au début des années 1980 une typologie de la gestion municipale au regard de différents critères tels que l'influence prégnante au conseil (agriculteurs, nouveaux résidents, notable, non-agriculteurs locaux), le positionnement vis-à-vis de l'urbanisation, le degré de la planification spatiale, la forme de la gestion (passive, moyenne ou active) et la place accordée à l'animation. En écho à l'analyse faite dans l'aire du SDAU par l'étude pré-citée, trois profils ressortent de la combinaison de ces variables selon que l'urbanisation y est souhaitée, bloquée ou régulée.

Les communes du premier groupe (41 au total) sont favorables à un développement qu'elles accueillent sans restriction et sans définition de zonage en portant une attention à l'amélioration des services qui ne peut que renforcer l'attractivité. L'absence de conflits s'explique notamment par le profit que certains agriculteurs ont pu retirer du début de l'urbanisation.

A l'opposé, un certain nombre de communes (23) freinent le développement, après avoir accueilli des constructions nombreuses, pour préserver le caractère rural de leur territoire et ne pas grever le budget municipal et, par ricochet, celui des ménages. Pour asseoir leur volonté, elles se lancent dans des politiques de zonage qui sont à l'origine de conflits nombreux tandis que les nouveaux résidents sont peu intégrés tant du point de vue de l'animation que de la gestion de la commune.

Enfin, un dernier groupe de 27 communes adopte une position intermédiaire qui contrôle la construction en s'appuyant sur les outils de la planification soit pour protéger les espaces agricoles utiles lorsque les agriculteurs sont au pouvoir, soit pour préserver le cadre de vie lorsque les nouveaux

résidents dominant le conseil. La mairie arrive dès lors à apaiser les tensions créées par ce contrôle des sols en investissant dans des équipements liés à l'embellissement et aux loisirs.

Ces différents profils, tout en étant relativement dispersés un peu partout dans la troisième couronne périurbaine, répondent malgré tout à certaines logiques géographiques, notamment celle de l'éloignement puisque les communes régulant leur urbanisation sont plutôt proches des limites du SDAU, à un stade plus avancé de l'acculturation à la gestion municipale, tandis que les communes favorables au développement sont les plus éloignées de Toulouse. Seules les communes caractérisées par un blocage de l'urbanisation, dont les raisons sont diverses, se dispersent.

L'absence de modèle de gestion d'agglomération, métropolitain ne signifie donc pas pour autant l'inexistence de modèles de gestion communale. Au contraire, des stratégies diverses de gestion de l'urbanisation coexistent, différentes d'une commune à l'autre, les profils de laisser-faire faisant de plus en plus place, notamment à partir de 1977, à une diversification des logiques, notamment en faveur d'une régulation plus ou moins forte voire d'un blocage. Si cette multiplication des figures reproduit quelque part une logique centre / périphérie, puisque d'une part l'aménagement revendiqué reste essentiellement à vocation résidentielle et d'autre part la régulation semble gagner des communes de plus en plus lointaines au fur et à mesure que l'urbanisation progresse, elle témoigne également déjà de la volonté des périphéries de prendre en main leur destin, l'expérience du SICOVAL constituant à cet égard l'exemple le plus abouti. La loi SRU est dès lors apparue comme une opportunité pour relancer la question de la planification et de son échelle dans l'agglomération toulousaine.

3.3. La loi SRU, fer de lance du renouveau de la planification toulousaine

3.3.1. La charte InterSCOT entre innovation et reproduction des schémas du passé

- *L'aire urbaine comme échelle de la concertation : le problème périurbain*

Quand paraît la loi SRU, alors que les élus semblent une nouvelle fois vouloir y répondre *a minima*, « à la toulousaine »¹⁸⁴, le préfet de Région intervient pour inciter les collectivités à réfléchir ensemble. Le premier temps de la démarche est donc clairement porté par l'Etat, face à des élus qui pensaient pouvoir passer entre les mailles de la loi. A son initiative se réunissent fin 2001 l'ensemble des maires de l'aire urbaine : le dialogue est ainsi d'emblée lancé à une échelle inédite. S'il s'agit d'abord de répondre à l'ambition de la loi qui souhaite « faire en sorte que les élus définissent en commun la manière dont les aires urbaines doivent évoluer »¹⁸⁵, cela va déboucher sur une prise de conscience des élus toulousains. Le périmètre du schéma directeur de 1998 qui prend valeur de SCOT est trop

¹⁸⁴ Entretien réalisé le 16 janvier 2008 auprès d'un élu de la Communauté d'agglomération du Muretain.

¹⁸⁵ Circulaire d'application du 18/01/01 de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (Loi SRU de décembre 2000).

étriqué et « *en l'absence de politiques coordonnées, les atouts risquent vite de se réduire, générant des nuisances et des dysfonctionnements. [...] Pour maîtriser au mieux son avenir, l'aire urbaine a besoin d'une réflexion territoriale à son niveau, en dépassant les territoires d'action publique connus à ce jour* » (charte InterSCOT pour une cohérence territoriale de l'aire urbaine toulousaine, 2005, 7).

Derrière ce constat, c'est bien la question périurbaine qui se trouve posée. En effet, si l'on s'intéresse aux enjeux soulevés dans la charte InterSCOT, on ne peut que constater la surreprésentation des critiques à l'encontre de la périurbanisation. Ainsi, deux champs lexicaux s'opposent clairement : celui du « bon modèle », celui de la ville compacte et de ses corollaires qui constitue l'horizon à atteindre (« *éviter la conurbation dispersée* », « *maîtriser l'expansion géographique de l'aire urbaine* » par une « *planification concertée* », un « *urbanisme de proximité* », « *de nouvelles formes urbaines plus denses* », « *une gestion économe du foncier* ») et celui de la ville dispersée, non durable et porteuse de « *graves dysfonctionnements* » (« *poursuite de l'étalement urbain et du mitage* », « *trop importante consommation d'espace* », « *menace sur l'environnement et l'identité paysagère* »). S'il faut élargir le périmètre de la réflexion, c'est donc pour inclure des espaces périurbains, partie prenante de l'échelle de fonctionnement de l'aire urbaine, mais jusqu'alors exclus de tout cadre réglementaire et mettant en danger le devenir de l'agglomération.

« La question qu'on avait à se poser, c'était si cet afflux de population continue, où ça nous amène? Et à partir de là toutes les questions se posent sur comment on accueille? Où on accueille au mieux? On accueille mieux dans les endroits qui sont préparés pour cela, c'est-à-dire qui ont des systèmes de transports urbains, qui ont des systèmes de services à la population, qui ont également de l'emploi etc. [...] La réflexion sur les espaces périurbains, ça a été effectivement la question de « arrêtons de miter le territoire et arrêtons d'avoir des villages qui se développent à l'infini, à plat, sans aucune structuration, sans aucun service, sans aucun transport. C'est ça le gros enjeu. » (entretien président du GIP InterSCOT, 2009)

Néanmoins, pour pallier un municipalisme ambiant toujours de rigueur, le parti pris par les élus confrontés à cette injonction du Préfet consiste à commencer par se mettre d'accord sur les enjeux auxquels est confrontée l'aire urbaine et l'élaboration de grands principes de développement inscrits dans une charte qui servirait ensuite de référence dans le processus d'élaboration du SCOT proprement dit. Comme le dit le Préfet, « *pour l'heure, notre principale préoccupation est de faire émerger un projet cohérent à l'échelle de cette vaste aire urbaine* » (entretien paru dans *Echo 31* en janvier 2002), ce que confirme un élu de la communauté d'agglomération du Muretain.

« C'est le commencement, un projet de charte, un projet d'aménagement, rien de réglementaire, de normatif, mais une présentation des enjeux : préserver l'environnement, réfléchir aux transports urbains... un premier énoncé des principes. » (entretien maire de Pinsaguel, 2007)

Cet exercice a été fondateur en tant qu'il a permis aux élus de prendre conscience de la similitude de leurs problématiques, de donner du sens un périmètre statistique qui, quoique traduisant l'appartenance à un même bassin d'emploi, aurait pu renvoyer à une trop grande diversité d'enjeux pour envisager un aménagement concerté.

« Ce chiffre de 40% qui aurait pu paraître technocratique et à la limite ne correspondre à rien a bien correspondu, c'est-à-dire que les gens se sentaient bien sur les mêmes problématiques, avec bien sûr des enjeux différents selon les territoires mais tout le monde se comprenait et tout le monde avait bien l'impression d'être sur le même territoire. Ce territoire de l'aire urbaine, il a fait sens en termes de « Je suis bien touché par le développement de l'agglomération toulousaine quand je suis à l'extérieur » et cet extérieur était important pour le centre en termes de prévision de l'accueil de nouveaux habitants. C'est ça qui était l'élément étonnant, on aurait pu tomber dans une pure démarche administrative, non corrélée par les acteurs, mais pas du tout, c'est pour ça qu'on a pu bâtir ces grands principes au niveau de la charte. » (entretien président du GIP InterSCOT, 2009)

- *L'émergence d'un modèle de développement qui fait une place au périurbain*

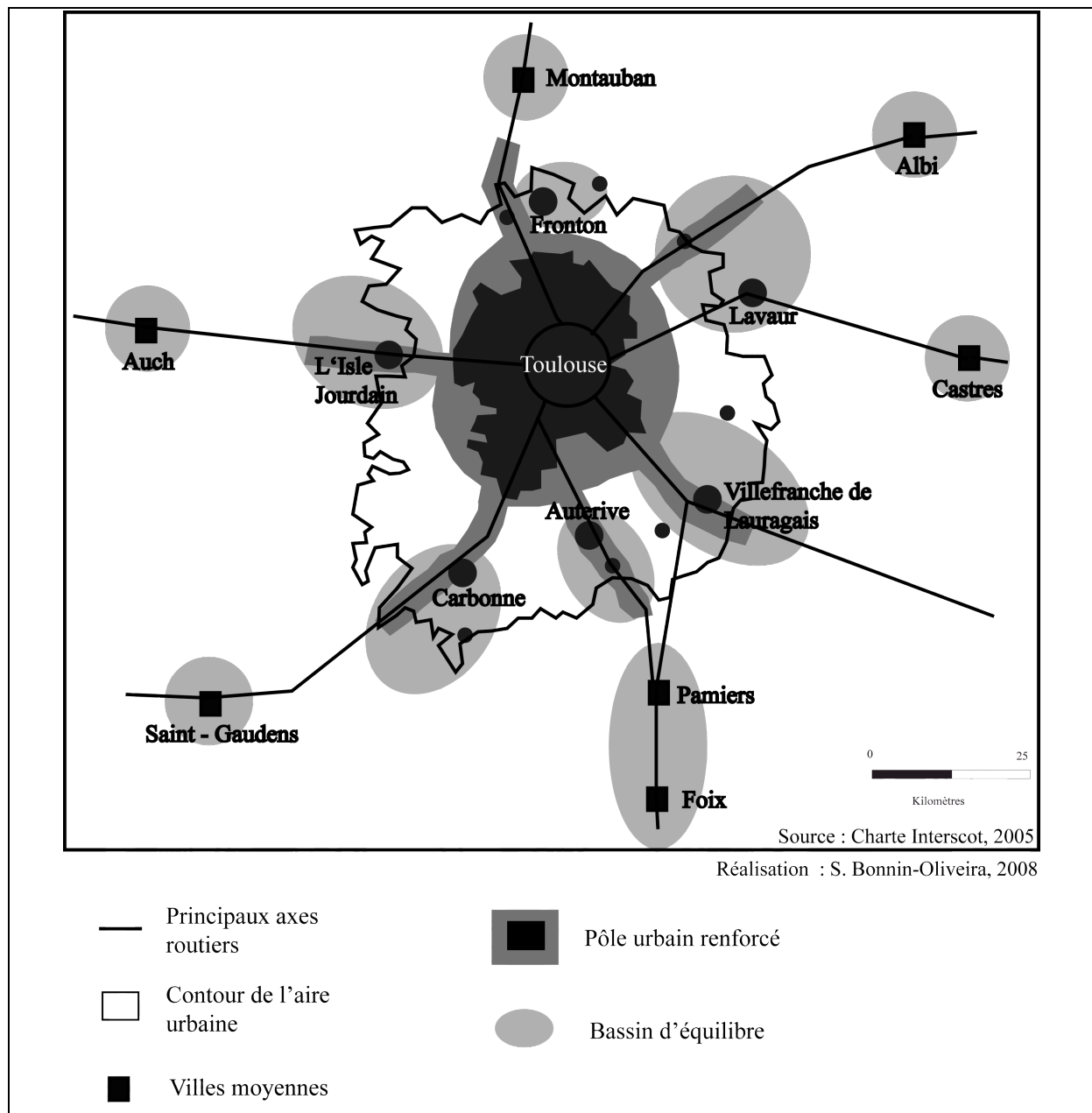
En mai 2003, le diagnostic et le modèle de développement, réalisés par l'AUAT, qui voit là son périmètre d'action élargi comme l'indique sa nouvelle dénomination, Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire Toulouse Aire Urbaine, sont présentés en assemblée plénière. Pour mieux gérer la forte croissance démographique toujours attendue, les choix d'aménagement identifient deux principes forts, la densification et la polarisation, et quatre enjeux :

- assurer l'autonomie des territoires dans la complémentarité,
- intégrer les habitants et garantir l'accès à la ville pour tous,
- organiser les échanges dans l'aire urbaine et avec les autres territoires,
- valoriser les espaces naturels et agricoles, gérer de manière économe les ressources et prévenir les risques majeurs.

Pour la première fois, il est donc admis, notamment par le biais des deux premiers enjeux, que les espaces périurbains, tout en fonctionnant avec et grâce à la ville-centre, peuvent être une ressource pour les habitants de leurs territoires, la planification aidant « à réduire la situation de dépendance de la grande couronne, en favorisant la constitution de bassins de vie périurbains, rapprochant l'emploi de l'habitat, des équipements et des services, et ce en pleine complémentarité avec le pôle urbain » (charte InterSCOT pour une cohérence territoriale de l'aire urbaine toulousaine, 2005, 20).

Pour mettre en œuvre ces principes, un modèle de développement exigeant est élaboré, reposant, comme on le voit sur la figure suivante, sur une polarisation de la croissance sur trois niveaux, le pôle urbain, les bassins de vie périphériques et les villes moyennes.

Figure 9 : Le modèle de développement présenté dans la charte InterSCOT



Conformément au constat selon lequel le développement anarchique est surtout le fait des espaces périurbains, c'est sur cet espace plus précisément que le modèle induit un changement fort des modalités de gestion.

« Donc on a organisé le territoire autour de ça. Une grande partie ça doit être le propre de la ville centre et des premières et deuxième couronnes, et puis ensuite on doit le faire en territoire périphérique non pas en laissant l'urbanisation se faire comme elle s'est faite, n'importe comment, mais en polarisant sur certains lieux qui ont une partie de ces avantages comparatifs. Voilà comment la démarche est faite. » (entretien président du GIP InterSCOT, 2009)

Si l'identification du premier et du troisième niveau allait de soi, les pôles périphériques ont été définis après l'analyse du degré d'autonomie, du niveau d'équipement et de l'accessibilité de quinze pôles potentiels sur lesquels six ont été retenus comme structurant pour leur bassin de vie. Ce modèle confirme alors l'élargissement du champ de la planification, non seulement à l'échelle de l'aire urbaine, mais au-delà à celle de la région métropolitaine en incluant pour la première fois les villes moyennes dans la réflexion, et il s'appuie, chose inédite, sur la reconnaissance de polarités périurbaines émergentes ayant un rôle à jouer dans l'aménagement et le développement de la métropole toulousaine.

- *La reproduction d'une vision centre-périphérie*

Toutefois, bien que l'élargissement du périmètre, l'énoncé de nouveaux principes d'aménagement et la définition d'un modèle de développement soient autant de témoins non seulement d'une entrée mais aussi d'une place nouvelle des espaces périurbains dans la planification de l'aire urbaine, la charte InterSCOT, validée lors de la conférence de l'aire urbaine en janvier 2005, continue de s'inscrire dans une lecture centre / périphérie du fonctionnement de l'agglomération, ce que son mode d'élaboration peut en partie expliquer. Elle est en effet le résultat des réflexions croisées entre le « groupe de réflexion Aire Urbaine » (petit groupe d'élus) et les rencontres plénières plus périodiques, le tout appuyé sur des études et animations réalisées par l'AUAT, comité technique chargé de l'expertise depuis 2002 en tant qu'appui technique historique de l'agglomération toulousaine.

Cela se vérifie tout d'abord sur le plan du diagnostic. Mêlant constat et objectif à atteindre, il distingue systématiquement le pôle urbain (72 communes) et la couronne périurbaine (270 communes), s'appuyant ainsi sur la construction statistique et fonctionnelle de l'aire urbaine définie par l'INSEE qui place la couronne périurbaine sous la dépendance du pôle urbain sur le plan de l'emploi.

Cela se lit ensuite dans les scénarios de croissance établis sur la base des trois niveaux hiérarchiques définis par le modèle de développement selon deux hypothèses démographiques, l'une « faible » calée sur la période 1990-1999, l'autre forte (poursuite du rythme de croissance récent). Contre un scénario au fil de l'eau reposant sur une forte croissance périphérique (25% de la croissance captée par la couronne périurbaine), le modèle de développement prôné envisage d'ici 2020 une polarisation de la croissance dans les proportions présentées ci-dessous, selon deux hypothèses (Cf. Tableau 27) qui entendent réduire la part de la couronne périurbaine dans cet accueil démographique (aux alentours de 16%).

Tableau 27 : Répartition de la croissance projetée en fonction des niveaux d'organisation des territoires

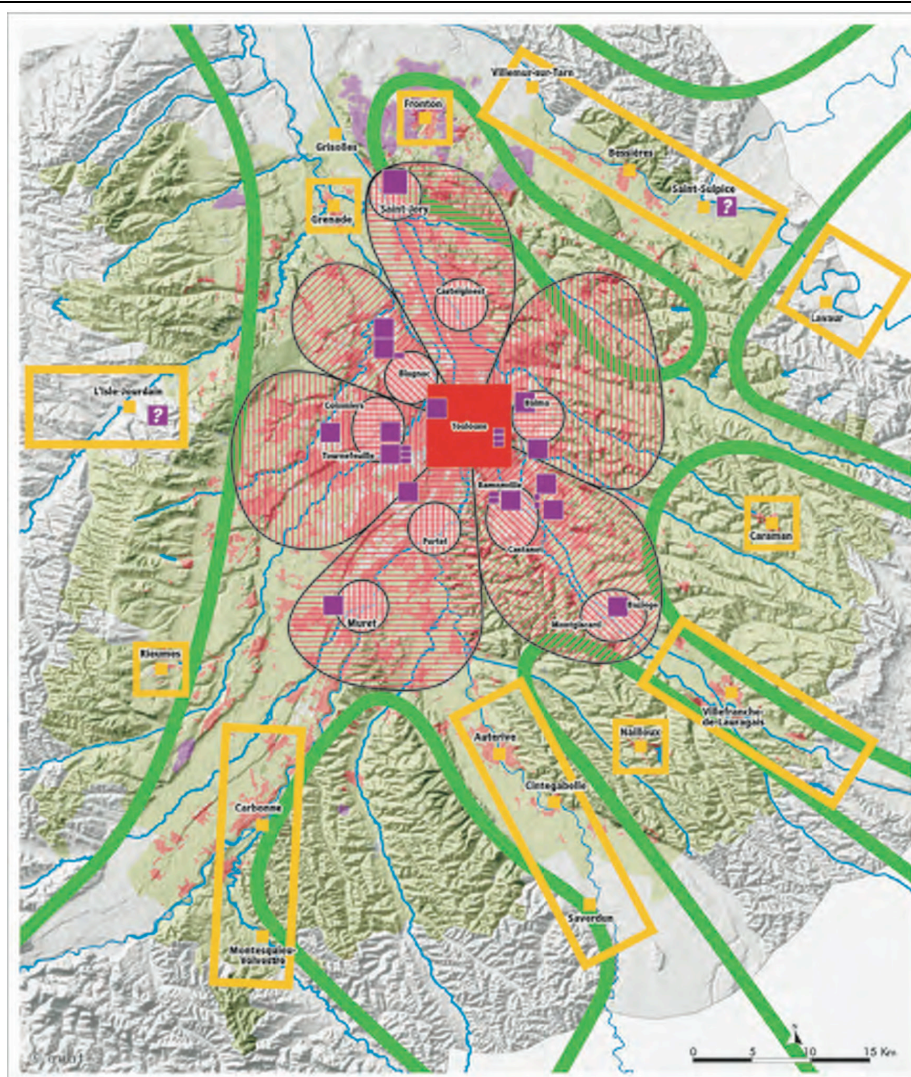
	Pour 300 000 habitants supplémentaires en 2020 (tendance 1990-1999)	Pour 350 000 habitants supplémentaires en 2020 (tendance 1999-2003)
Pôle urbain	+ 200 000 habitants	+ 230 000 habitants
Couronne périurbaine	+ 50 000 habitants	+ 60 000 habitants
Dont pôles	20 000 habitants	30 000 habitants
Villes moyennes	+ 50 000 habitants	+ 60 000 habitants

Source : Charte InterSCOT, 2005

Enfin, la permanence d'une approche faisant toujours la part belle au centre se lit dans la carte synthétique (Cf. Carte 39) qui reprend l'ensemble des futurs éléments structurants de l'aire urbaine : pôles et zonages dessinent une aire urbaine hiérarchisée entre un pôle urbain organisé (des centralités et leurs zones d'influence en forme de pétale) et une couronne périurbaine à l'organisation plus sommaire (« patatoïdes » verts pour les unités à préserver, couloirs jaunes pour les territoires à conforter).

L'expertise menée par l'agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine, comme l'indique son changement de nom, répond ainsi à la nécessité de dépasser le cadre de référence territorial précédent (les 63 communes du schéma directeur) et au besoin de travailler à une échelle qui dépasse celle traditionnelle de l'agglomération. Néanmoins, elle reste enfermée dans un zonage qui met l'accent sur la dépendance fonctionnelle de la couronne périurbaine vis-à-vis du centre au détriment de considérations qui pourraient justifier d'autres approches territoriales. C'est à partir de la ville-centre que se construit le schéma de la planification comme si les enjeux n'étaient plus tant dans le pôle urbain que dans la couronne périurbaine, sans doute moins bien structurée, mais peut-être aussi moins bien connue par une agence d'urbanisme jusqu'alors dédiée à l'agglomération. Tout se passe donc comme si le centre renvoyait à la périphérie la nécessité de s'organiser en fonction des principes qu'il s'est édicté pour lui-même. L'expertise développée par l'AUAT a joué un rôle important dans ce processus cognitif comme en atteste la correspondance entre la version actualisée du projet d'agglomération, initialement validé sur un périmètre de 63 communes en 1995 pour servir de base à l'élaboration du SDAT, élargi à 83 communes dans le cadre de cette révision de 2003, et la charte InterSCOT validée en janvier 2005. Certes, les thèmes tels que le développement maîtrisé, le défi de la mobilité, l'intégration à la ville ou le défi environnemental renvoient aux injonctions nouvelles, notamment en termes de développement durable, inscrites dans le dispositif législatif né à la fin des années 1990. Néanmoins, la résonance entre le projet d'agglomération de 2003 et la charte Inter-SCOT de 2005 semble également témoigner d'une extension des enjeux du centre de l'agglomération vers l'ensemble de l'aire urbaine, sans réelle prise en compte, du moins à ce stade, de la démarche, de la spécificité des périphéries.

Carte 39 : Carte de synthèse de l'organisation souhaitable de l'aire urbaine



Source : AUAT / SPOT Thema

Occupation du sol		Pôle économique principal
Espace urbanisé		Centralité urbaine renforcée
Espace naturel		Territoire d'équilibre
Boisement		Territoire à conforter
Vignobles		Grandes unités paysagères

Source : Charte InterSCOT, 2005

Ce travail constitue malgré tout une première base, nécessaire pour que l'exercice de planification à engager soit approprié par les collectivités locales et ne souffre pas du défaut technocratique de ses prédécesseurs, et à partir de laquelle des réunions d'information sont organisées en 2004 par grands secteurs géographiques afin de présenter, discuter et approfondir le diagnostic et les grandes orientations nécessaires à une cohérence territoriale de l'aire urbaine. La pédagogie occupe ainsi dès le

départ un rôle central pour acculturer les maires non seulement à la planification en elle-même mais aussi au décloisonnement de leurs références territoriales jusqu'alors bien souvent limitées au territoire communal, voire au mieux intercommunal. De manière novatrice par rapport aux autres démarches de création de SCOT, ce n'est qu'à l'issue de ce long travail de diagnostic et d'élaboration du modèle de développement que la question des périmètres a été posée, lors d'une consultation des maires organisée fin 2004.

« On a été relativement novateur en ayant ce raisonnement à l'échelle de l'ensemble du territoire d'abord, en se donnant des principes au travers de la charte que chacun devrait décliner dans son SCOT, je crois qu'on a été assez précurseur. » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

Suite à ce travail, les élus ont alors eu à valider le document cadre reprenant tous ces principes, opter pour l'unicité ou la pluralité de SCOT et en dessiner le ou les périmètre(s).

3.3.2. Des périmètres qui garantissent la reconnaissance des espaces périurbains

- *Du vote au choix des périmètres*

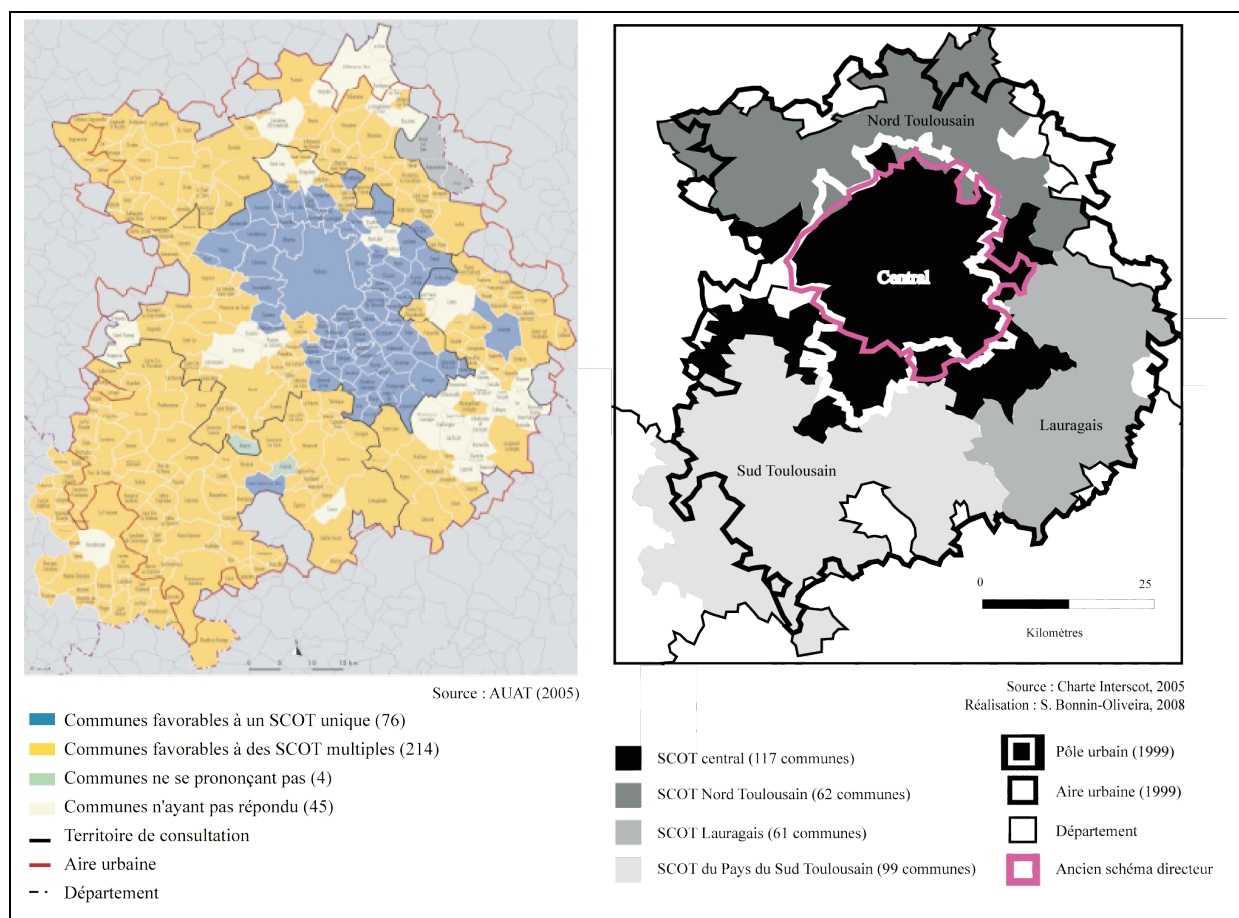
Sur les 87% de communes qui ont répondu à cette consultation, 84% se sont d'abord déclarées favorables au modèle élaboré, signe de la réussite de ce mode opératoire qui, en multipliant les échanges, a permis à chaque élu de se familiariser avec le projet. En revanche, 22% seulement se sont prononcées en faveur d'un SCOT unique contre 65% en faveur d'un SCOT en pétales.

Ce partage potentiel de l'aire urbaine en plusieurs secteurs avait cependant été envisagé très tôt par les appuis techniques eux-mêmes.

Si l'agence d'urbanisme s'est positionnée très tôt en faveur d'un SCOT unique placé sous son expertise, signe aux yeux de certains élus d'un « *état d'esprit [qui] a eu du mal à évoluer, d'une défiance par rapport à la capacité des élus à créer un territoire* » (maire de Saint Sauveur, entretien, 2010), le Préfet de la DDE 31, représentant de l'Etat auprès des territoires locaux, était pris en tenaille entre une position normative, l'application stricte de la loi, et le sentiment que ce scénario était peu réaliste à Toulouse. Cette hésitation l'a conduit à commanditer, début 2001, une étude auprès du Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines pour déconstruire ce scénario unique, peser les avantages et inconvénients de chaque option (un seul SCOT / SCOT en pétales) et alimenter le débat. L'opinion de l'Etat a ainsi évolué, le Préfet de Département et de Région n'étant plus opposé à un InterSCOT. La position de l'agence d'urbanisme elle-même a très vite évolué : dans l'entretien qu'il accorde aux *Echos 31* en 2002, le directeur de l'AUAT reconnaît que même si la bonne échelle de référence est l'aire urbaine, l'exercice de planification à 342 communes semble périlleux. Entre l'esprit de la loi et

les réalités de la géopolitique locale, un compromis s'est donc construit autour de l'idée d'un SCOT central entouré de SCOT périphériques. L'échelle promue par la loi SRU a bien été intégrée, contrairement à ce qui a pu se faire dans d'autres aires urbaines, Montpellier par exemple qui a retenu l'échelle opérationnelle de la communauté d'agglomération, mais adaptée aux configurations locales, permettant ainsi à l'exercice de planification de continuer.

Carte 40 : SCOT unique / SCOT en pétales : le résultat des votes et les périmètres adoptés en 2005



Le vote des élus n'a alors fait qu'entériner cette voie médiane selon une géographie qui illustre bien la permanence du rapport de force centre / périphérie qui s'est exprimée à cette occasion, comme elle avait présidé à la constitution de Pays périurbains : le SCOT unique est globalement plébiscité par les communes des communautés d'agglomération du Grand Toulouse et du SICOVAL tandis que le reste de l'aire urbaine préfère une multiplicité de SCOT. Ce choix est à mettre au compte de plusieurs facteurs. La méfiance non dissipée des élus périurbains vis-à-vis de la ville-centre a évidemment été déterminante.

« Pourquoi plusieurs SCOT ? Parce qu'on sait qu'il y a des règles tout à fait démocratiques qui règlent la représentativité des uns et des autres, donc dans un SCOT unique avec une agglomération d'un tel poids démographique, on ne fait pas le poids, naturellement, La ville-

centre dans un SCOT unique, c'est elle qui a tout le pouvoir de décision, donc c'est inacceptable. » (entretien président du Pays Lauragais, 2009)

A ce titre, comme l'explique le maire de Saint-Sauveur, commune du canton de Fronton limitrophe du SCOT central, *« au départ, on était partis sur un SCOT central, donc le SCOT en pétales, ça a été vraiment une volonté forte des élus »* (entretien, 2009). Mais il n'est pas sans faire écho aussi à l'opposition forte dans cette aire urbaine entre la ville de Toulouse et le Conseil Général qui a œuvré en faveur de la seconde option.

« Le choix des quatre SCOT a été beaucoup poussé par le Conseil Général pour éviter quelque part une espèce de prédominance de la grande agglomération toulousaine par rapport à un territoire qui était presque un territoire départemental. Tout de suite, les élus ruraux se sont rendus compte qu'il valait mieux créer nos territoires, créer nos schémas plutôt que de se dire on va avoir une seule entité, et en réalité c'est les élus de la communauté de la grande agglomération toulousaine et notamment de la ville de Toulouse qui seraient prédominants. Mais il y a un côté politique, parce qu'à l'époque la ville de Toulouse n'était pas dans la couleur politique du Conseil Général et de la majorité des élus sur le Département, donc je pense que c'est ça au départ, un côté très politique, qui a fait qu'il y a eu une création des quatre SCOT. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

Déclinant cette volonté des territoires périphériques de ne pas être pilotés par l'agglomération centrale, d'autres arguments, plus « rationnels » ont pu être avancés, faisant état soit de la difficulté du dialogue et de la prise de décision dans une assemblée trop nombreuse, à l'instar du maire de Calmont, dans le canton de Nailloux, pour qui les *« choses devenaient du coup impossibles à décider, quand on est trop nombreux »* (entretien, 2009), soit du décalage des problèmes territoriaux à régler.

« On était pour évidemment un SCOT en étoile comme il a été décidé de le faire. Parce qu'il paraît plus important quand même de parler des problèmes plus spécifiques, on se comprend quand même mieux que si on parlait avec les personnes qui s'occupent du centre de Toulouse, donc je crois que c'est quand même bien qu'on ait fait un SCOT en étoile, c'est sûr, vraiment je préfère. Déjà que c'est difficile même entre nous parfois de se comprendre, entre maire d'une commune de 300 habitants et d'une commune de 4-5-6000. Quand on parle avec Toulouse, c'est difficile. » (entretien maire de Boulac, 2009)

Le vote de la communauté d'agglomération du Muretain est plus délicat à interpréter. Si nous avons vu combien les tensions entre Toulouse, préfecture, et Muret, sous-préfecture, sont anciennes, le vote de cette dernière et de ses communes environnantes en faveur d'une multiplicité de SCOT ne semble pas tant témoigner de la volonté d'intégrer un SCOT périphérique que d'un certain dédain envers un territoire périphérique quelque part dénué d'intérêt puisqu'un maire a déclaré juger *« plus intéressant d'aller jouer dans la cour des grands que dans la cour des petits »* (maire de Eaunes, entretien, 2010). Quels qu'aient été les arguments avancés, ils auraient eu bien peu de poids si l'agglomération centrale,

Toulouse notamment, n'avait pas accepté que chaque commune compte pour une voix et non au prorata de sa population. Inversant le rapport de force entre le centre et la périphérie, cela aurait probablement hypothéqué la poursuite de la démarche, la périphérie refusant d'être pilotée par un centre omnipotent.

- *SCOT / Aire Urbaine / Département : de la difficile convergence des périmètres*

L'option SCOT en pétales ayant été retenue par une majorité d'élus, les périmètres pressentis¹⁸⁶ furent ajustés pour déboucher sur une carte (Carte 40) qui appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, on ne peut qu'en apprécier le changement d'échelle, au regard de l'étroitesse du périmètre à 63 communes, qui figure en rose sur la carte. Cet élargissement n'est par ailleurs pas que le fait de la création de SCOT périphériques puisque le SCOT central lui-même voit le nombre de ses communes multiplié par près de deux, dépassant ainsi largement les limites du pôle urbain (en blanc sur la carte), par un processus intéressant qui inverse en quelque sorte la logique territoriale pré-existante. En effet, alors que l'agrandissement de l'aire de la planification opéré à l'occasion du passage du groupement d'urbanisme au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme avait été porté par le centre et que l'actualisation du projet d'agglomération opérée en 2003 ne portait que sur un périmètre élargi de 63 à 83 communes, l'élargissement du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine à 117 communes semble relever d'une création par défaut au regard des périmètres périphériques existants.

« Disons qu'il y a eu une vision, y'a une partie vers le Gers qu'on a absorbé dans le SCOT central parce qu'il n'y avait pas de possibilité de faire un SCOT à l'ouest, ça c'est sûr. Sur le Sud et sur le Lauragais ça a été contraint par la forme des Pays et la logique de Pays et sur le Nord ça a été des logiques géographiques et de communautés de communes. C'est un peu plus discutable d'ailleurs toujours le tracé de ce qu'est le Nord et ce qu'est le SCOT central. Le SCOT central aurait pu tout absorber mais ça nous faisait absorber Cadours qui est vraiment de la ruralité pure, alors que Grenade par exemple c'est déjà la ville, on est très proche de Blagnac, donc on a trouvé un équilibre pour que le SCOT garde quand même une certaine cohérence. » (entretien président du GIP InterSCOT, 2009)

Si l'on s'intéresse non plus aux limites internes mais à celle externes de ces SCOT, on peut s'arrêter par ailleurs sur le maintien du périmètre départemental qui crée des écarts, certes relativement minimes par rapport au décalage précédent, mais néanmoins réels, entre SCOT et aire urbaine : toutes les communes comprises dans l'aire urbaine mais situées hors du département de la Haute-Garonne sont ainsi exclues de ces périmètres de SCOT tandis que ces derniers incluent des communes non incluses dans l'aire urbaine mais haut-garonnaises. Léger dans le cas du SCOT du Nord Toulousain, ce débordement est en revanche frappant dans le SCOT du Pays du Sud Toulousain, qui inclut les seize communes du Canton de Cazères pourtant hors aire urbaine, surtout si on le met en résonance avec le refus d'intégrer, dans le SCOT Lauragais, la partie tarnaise et audoise du Pays Lauragais dont

¹⁸⁶ Selon une pré-répartition dont les contours ont servi de base à la tenue des réunions par secteurs géographiques et à la consultation finale de 2004.

quelques communes font pourtant partie de l'aire urbaine. Il faut toutefois se garder d'une explication simpliste dans la mesure où ce refus s'explique autant par la volonté du Conseil Général de la Haute-Garonne, déjà fortement impliqué dans les territoires périurbains par le biais des intercommunalités et des Pays, de garder la main sur une partie de son territoire de plus en plus dans l'orbite de Toulouse que par les hésitations des élus audois et tarnais à s'inscrire dans une démarche SCOT, *a fortiori* toulousaine, dont ils voyaient encore mal les tenants et aboutissants, comme en a témoigné la chargée de mission du SCOT Lauragais.

« Les Audois, Haut-Garonnais, Tarnais n'étaient pas sur le même temps de maturation. Tout simplement parce qu'il y avait des réticences, parce que les élus ne connaissaient pas l'outil SCOT, avaient une très mauvaise connaissance de « c'est quoi ce machin ? ça va nous servir à quoi ? ». [...] Donc les élus lauragais ont toujours souhaité arrêter un périmètre de SCOT à l'échelle du Pays Lauragais. Pour autant le préfet de Région, sentant que le territoire du Lauragais dans son entier n'était pas prêt, a décidé de trancher « Je veux un périmètre de SCOT sur la partie haut garonnaise point barre. Moi je me dessaisis de la partie audoise ». Les élus du Pays Lauragais l'ont un peu vécu comme un traumatisme mais pour autant n'ont jamais quitté l'idée que le SCOT Lauragais serait à l'échelle du Pays Lauragais. » (entretien chargée de mission du Syndicat mixte du SCOT Lauragais, 2009)

Si la superposition n'est pas parfaite entre périmètre de l'InterSCOT et aire urbaine, même si le nombre de communes partie prenante de l'InterSCOT équivaut peu ou prou à celui de communes de l'aire urbaine (340 d'un côté, 342 de l'autre), la porte semble dès le départ ouverte à des évolutions puisqu'il s'est trouvé malgré tout des élus pour déplorer que *« le préfet de Haute-Garonne, en ignorant complètement ce que l'Etat avait lui-même reconnu auparavant à travers le Pays, arrête les limites de SCOT aux limites du Département »* (entretien président du Pays Lauragais, 2009).

- *Des SCOT à l'InterSCOT : à la recherche d'un garant de la cohérence*

La charte et ce schéma en pétales étant adoptés, il devenait nécessaire d'inventer un mode de régulation et un cadre de référence commun garant de la cohérence des quatre SCOT. En effet, partir d'un modèle de base élaboré en commun était une bonne chose, encore fallait-il s'assurer que sa mise en application ne trahirait pas les principes actés. C'est ainsi qu'a été décidée la mise en place d'une structure de concertation InterSCOT à laquelle adhéreront les syndicats mixtes de SCOT une fois constitués et qui a pour mission de conduire les études mutualisées, d'harmoniser les procédures (par exemple les actions de communication), de suivre la charte InterSCOT et la mise en œuvre des SCOT. Créé par arrêté préfectoral en octobre 2006, ce Groupement d'Intérêt Public InterSCOT, associant à

ses travaux la Région, le Département et l'Etat, regroupe, sous la présidence de Claude Raynal¹⁸⁷, à qui l'aboutissement de la réflexion engagée doit beaucoup, les représentants des quatre syndicats mixtes de SCOT, selon des règles là encore favorables à la périphérie qui témoignent de la place nouvelle accordée aux pétales. En effet, afin de « *donner des gages pour que cet exercice montre que ce n'est pas Toulouse contre la périphérie mais qu'il y a un enjeu de pacification générale des relations* » (entretien maire de Pinsaguel, 2007) et comme cela avait déjà été le cas lors du vote relatif au périmètre, la représentation du territoire est déconnectée de l'effectif de population.

« On a obtenu quand même pas mal d'engagements de l'InterSCOT, grâce aux trois présidents des pétales, Méric, Roujas et Raysseguier. Même si on est moins nombreux parce qu'au centre ils sont déjà 600 000 habitants, on a obtenu une représentativité qui ne respecte pas l'échelle de population, on est sur-représenté par rapport au central et on a un pouvoir de veto sur les décisions, donc ça nous laisse espérer que les discussions puissent aller à leur terme. » (entretien maire de Calmont, 2009)

Au-delà de ce rôle de pilotage, c'est en tant que lieu de rencontre permettant de maintenir le dialogue ouvert à l'occasion de la discussion de la charte entre des territoires qui jusqu'à présent s'ignoraient que cette instance de gouvernance apparaît capitale, offrant à la métropole ce lieu de régulation qui manquait à sa marqueterie territoriale.

« L'instance InterSCOT est quand même une très bonne initiative parce qu'au-delà de la formalisation d'un projet sur 400 communes, c'est quand même l'idée qu'elle pare au manque de communication entre par exemple la communauté de communes de Villefranche et le SICOVAL. On voit autour de la table des gens qui ne se seraient jamais parlé, qui se parlaient du fait de leur multi-casquette parce qu'ils étaient souvent conseiller général. Claude Raynal président de l'InterSCOT, maire de Tournefeuille mais qui est aussi vice-président de la communauté urbaine et représentant au SMEAT porteur du SCOT central avait des liaisons avec Georges Méric du fait de leur casquette au Conseil Général bien sûr, des liaisons avec les conseillers généraux du Nord et du Sud Toulousain, mais au niveau de l'InterSCOT, c'est vraiment des élus qui prennent leur casquette, si vous voulez Georges Méric quand il est à l'InterSCOT, il ne prend pas la casquette vice-président du Conseil Général, il prend la casquette d'élus du Lauragais, président du Syndicat mixte du SCOT Lauragais. Y'a un jeu de redéfinition de la gouvernance. » (entretien chargée de mission du Syndicat mixte du SCOT Lauragais, 2009)

Les cartes étant distribuées, la partie peut alors commencer.

¹⁸⁷ Maire de Tournefeuille, 2^{ème} vice-président de la Communauté urbaine du Grand Toulouse, conseiller général, Président du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, élu en 2008 Président de l'AUAT, il porte et défend ce projet pour l'aire urbaine depuis le début.

Tableau 28 : Les étapes de la planification toulousaine (1972-2011)

	SDAU	SDAT	SCOT
Dates (lancement réflexion-approbation)	1972-1982	1990-1998	2002-2011
Acteurs mobilisés	Etat (agence d'urbanisme, groupement d'études et programmation de la DDE) Ville de Toulouse (atelier municipal d'urbanisme)	SMEAT Région Département CCI Chambre d'Agriculture Associations AUAT	Communes Intercommunalités Département Région Chambres consulaires SMTC AUAT
Constat	Développement démographique et économique	Spécialisation des territoires Étalement urbain Accroissement des déplacements et besoins en équipements	Défis et tendances "externes" (vieillesse, changement socio-économique, décentralisation) Attractivité renforcée de l'aire urbaine
Philosophie	Vision expansionniste d'une ville à équiper	Développement plus qualitatif, démarche de projet menée par le local	Développement durable et maîtrisé, cohérence territoriale des politiques sectorielles
Thèmes majeurs	Habitat Grands Equipements Activités Liaisons	Transports Habitat Environnement Développement économique Positionnement européen	Démographie / Logement Emploi Equipements et services Transports Environnement (espaces naturels et risques)
Principes de la planification	Zonage fonctionnel (zones d'activités) Réalisation réseau TCSP Maintien attractivité centre dans tous domaines Projet du Mirail Développement urbain le long des voies de communication	Maîtrise de l'étalement urbain Intensification urbaine Equilibre emploi / habitat Plan global de déplacement (intermodalité) Cohérence urbanisme / transport Centralités secondaires Réseau vert et bleu Polarisation développement économique	Modèle de développement : polarisation et densification Autonomie et complémentarité des territoires (équilibre habitat / emploi) Intégration des habitants et accès à la ville pour tous Organisation des échanges internes et externes Valorisation espaces naturels, agricoles, gestion économe des ressources, prévention des risques
Secteurs de la planification	63 communes Découpage en 6 secteurs (1 central, 1 en périphérie et 4 agrégeant quartiers toulousains et périphérie)	63 communes 7 secteurs géographiques (bassins de vie) Portes de la ville Pôles de développement majeur Réseau vert et bleu Zones de redéploiement urbain Secteurs ruraux conservés	4 SCOT: central, Nord toulousain, Pays du Sud toulousain, Lauragais Bassins de vie autour de pôle d'équilibre et pôles secondaires Centralités sectorielles dans le SCOT central

Une entrée sur l'échiquier métropolitain de la pièce périurbaine

Alors que le chapitre précédent a montré combien la dépendance des espaces périurbains envers la ville-centre et sa première couronne a longtemps prévalu tant sur le plan de l'emploi que sur celui des pratiques commerciales, celle-ci a longtemps peiné à s'incarner dans une quelconque démarche de coopération institutionnalisée ou de réflexion d'aménagement globale. Au contraire, face aux tergiversations du cœur même de l'agglomération aux individualités communales fortes et rétives à tout partage des compétences, l'innovation a été portée par une association de communes tôt périurbanisées au Sud-Est de Toulouse, qui ont vu dans leur développement économique et résidentiel un danger autant qu'une opportunité à saisir pour leur devenir. En écho à la conclusion tirée de l'analyse de la construction du « *mécano territorial* » (Behar et al. 2009), la naissance de ce syndicat intercommunal d'aménagement et de développement des coteaux et de la vallée de l'Hers, pionnier à l'échelle locale comme nationale, qui s'est ensuite continuellement adapté à l'évolution législative en matière d'intercommunalité a dès lors constitué la première étape d'une territorialisation progressive des espaces périurbains de l'aire urbaine. Densification graduelle du maillage en établissements publics de coopération intercommunale et association au sein de Pays formant une marguerite autour du pôle urbain ont contribué à structurer des territoires périurbains qui surprennent par leur capacité à s'abstraire des mailles administratives héritées au profit d'une nouvelle organisation certes émettée, mais qui n'est pas sans rappeler le polycentrisme nouveau de ces espaces pour partie plus autonomisés de Toulouse et de sa banlieue.

Si la constitution d'un tel patchwork a eu le mérite de mettre entre les mains des élus locaux les compétences et les moyens nécessaires pour répondre au mieux aux besoins suscités par le développement démographique et résidentiel, elle ne suffisait toutefois pas à pallier le manque criant de planification dont souffrait l'aire urbaine. Si l'agglomération s'était pliée pour la forme aux dispositions législatives en matière d'orientations du développement urbain, le désinvestissement institutionnel et l'inadéquation du périmètre des schémas directeurs successifs ne faisaient pas illusion quant à la prégnance de l'échelon communal dans la gestion d'un développement urbain du coup chaotique.

C'est ce contexte qui rend l'appropriation et la traduction par les élus de l'aire urbaine des attentes de la loi SRU en matière de planification si surprenantes et intéressantes puisque, contre toute attente, sur un tel fond de fragmentation et d'égoïsme communal, la mobilisation a réussi à s'opérer à la bonne échelle du bassin économique et fonctionnel de la métropole toulousaine, faisant ainsi entrer près de 300 communes jusqu'alors vierges de toute réflexion en termes de planification supracommunale dans la réflexion métropolitaine. S'il semblait malgré tout dès l'origine que l'exercice ne pourrait être mené dans son ensemble dans ce périmètre, la démarche toulousaine se démarque malgré tout pour son avant-gardisme puisque, à l'inverse de l'autre démarche InterSCOT née au même moment dans la région urbaine lyonnaise, qui a cherché à instaurer après coup une cohérence entre la dizaine de SCOT qui avaient spontanément vu le jour, elle a privilégié l'élaboration de principes-cadres à la délimitation de périmètres. A ce titre, l'inclusion des espaces périurbains dans la planification métropolitaine a constitué une étape majeure en tant qu'elle fait de la solidarité entre le centre et sa périphérie un préalable à la réussite de la régulation du développement de la métropole toulousaine. Pour autant, ne peut-on voir dans l'éparpillement en quatre SCOT qui s'en est suivi, témoin de la bonne volonté du

cœur de l'agglomération à l'égard des espaces périurbains autant que de l'ardeur déployée par ces derniers pour compter sur la scène métropolitaine, le signe annonciateur d'un long combat à venir ? C'est en nous intéressant à la déclinaison des principes édictés par la charte dans les projets d'aménagement et de développement durable de chacun des SCOT que nous chercherons des réponses à cette question.

Chapitre VI

Une intégration métropolitaine négociée sous le signe d'une diversification des trajectoires périurbaines

Dans une agglomération où la coopération a toujours été hésitante, ponctuelle et contrainte, l'adoption du nouveau cadre de planification défini par la loi SRU doit son salut à l'impulsion du Préfet de Région, fondamentale dans la mesure où elle a mis les élus devant leurs responsabilités : travailler ensemble à l'avenir d'une aire urbaine dont l'attractivité démographique et économique appelle une action concertée. Si l'inexpérience en ce domaine explique la longueur du premier temps de la démarche auquel nous avons consacré le chapitre précédent, à savoir l'élaboration d'un document commun fixant les règles du jeu à décliner ensuite dans chacun des quatre schémas de cohérence territoriale, on aurait pu penser que la déclinaison de ces principes au niveau de chaque pétale serait une formalité. C'était sans compter sur les négociations incessantes qui n'ont débouché sur une adoption des schémas qu'en 2011 et qui rendent nécessaire un cadrage chronologique d'ensemble (*1. Un travail de longue haleine*). Mais c'est par une analyse plus précise du franchissement des différentes étapes intermédiaires, chacune revêtant un enjeu particulier pour l'intégration métropolitaine des espaces périurbains, que nous comprendrons mieux les circonvolutions de l'exercice. Si l'élaboration des pré-projets d'aménagement et de développement durable a eu pour ambition de faire évoluer le rapport centre / périphérie vers une plus grande reconnaissance de la place des espaces périurbains dans l'aire urbaine toulousaine (*2. De la charte aux pré-projets d'aménagement et de développement durable : une redéfinition des rapports centre / périphérie*), il a fallu attendre l'écriture des projets d'aménagement et de développement durable proprement dits pour voir les acteurs locaux se saisir véritablement de l'exercice et donner vie à des ambitions périurbaines plus spécifiques (*3. Des projets d'aménagement et de développement durable à l'origine de trajectoires de territoires différenciées*). Pour autant, au moment de l'élaboration des documents d'orientations et d'objectifs, au seuil de laquelle notre observation a pris fin, l'opérationnalité des principes actés reste encore soumise à des inconnues (*4. Quelle opérationnalité pour les SCOT ?*).

1. Un travail de longue haleine

Ainsi, une fois le diagnostic général approuvé par le biais de la charte InterSCOT (début 2005) et la structure de concertation instituée sous les traits d'un groupement d'intérêt public (fin 2006), la phase de définition plus concrète du projet de chaque territoire, devant déboucher d'abord sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), puis sur le document d'orientations et d'objectifs (DOO), a pu s'engager.

Cette étape d'approfondissement des orientations en fonction des réalités de chaque SCOT s'est effectuée à des rythmes différents selon les territoires. La rédaction des PADD s'est ainsi étalée sur trois ans dans le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine qui a arrêté son projet en 2009, quatre ans dans les SCOT périphériques qui les ont approuvés en 2010, certains, à l'instar du PADD du SCOT du Pays du Sud Toulousain ayant été remanié en 2011 pour inclure les évolutions apportées par la loi Grenelle 2. L'élaboration des DOO s'en est alors également trouvée décalée : arrêté à l'été 2010 dans le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine et début 2011 dans le SCOT Nord Toulousain, il est toujours en phase d'élaboration dans les SCOT du Pays du Sud Toulousain et du Pays Lauragais.

La longue gestation de ces deux documents s'explique par les allers-retours permanents entre élus, représentants des SCOT et représentants de l'InterSCOT. Chaque SCOT a en effet fait progresser ses réflexions dans deux arènes et à deux échelles différentes avant d'en arriver à la finalisation du projet.

A l'échelle de l'InterSCOT et de l'aire urbaine, quatre commissions, une par axe de la charte, ont été mises en place. Le souci de l'équilibre de la représentation des territoires dans ces commissions est notable puisque leur constitution répond à des critères stricts : un délégué de chaque SCOT y est présent, la présidence et la vice-présidence sont partagées entre un élu du SCOT central et un élu des SCOT périphériques et de telles règles d'équité sont également appliquées au sein même du SCOT central afin que les trois communautés d'agglomération d'alors (communautés d'agglomération et communauté urbaine depuis) soient représentées au sein des commissions.

Tableau 29 : Répartition des présidences et vice-présidences de commissions InterSCOT

Commission	Président	Vice-président
1 : Autonomie et complémentarité des territoires	SCOT Lauragais	SCOT Central (Muretain)
2 : Intégrer les habitants et garantir l'accès à la ville pour tous	SCOT Central (Grand Toulouse)	SCOT Sud Toulousain
3 : Accessibilité et échanges dans l'aire urbaine	SCOT Nord Toulousain	SCOT Central (SICOVAL)
4 : Patrimoine, ressources et santé publique	SCOT Sud Toulousain	SCOT Central (SICOVAL)

Source : Comptes-rendus des travaux des commissions, 2007

Ces commissions thématiques se sont réunies périodiquement pour affiner, sur la base des principes affichés dans la charte InterSCOT, les orientations d'aménagement communes à l'ensemble des territoires, en s'appuyant pour ce faire sur des interventions d'experts (Tisseo, Chambre d'Agriculture, Chambre de Commerce et d'Industrie) et la participation des membres associés tels que la Région, le Département ou les Chambres consulaires.

A l'échelle de chaque territoire de SCOT ensuite, des ateliers territoriaux se sont tenus pour aborder, cette fois-ci de manière transversale, les quatre axes thématiques de la charte et en affiner la déclinaison grâce à des échanges entre les représentants du SCOT présents dans les commissions InterSCOT, et les élus du territoire. Organisés de manière tournante dans les différents bassins de vie identifiés sur le territoire, ils ont permis d'aller au plus près des élus et de leurs préoccupations afin de concilier au mieux exigences locales et principes généraux.

De ces réflexions croisées sont nés deux documents : des pré-PADD d'abord, les PADD ensuite. Les pré-PADD, établis en 2007, sont des documents non obligatoires, non réglementaires et non contraignants, mais ont permis de faire le point, à un moment donné et pour chaque territoire, sur les orientations locales de la charte. Ce document intermédiaire a donc servi de base de discussions entre les élus à l'intérieur de chaque SCOT mais aussi entre les Syndicats Mixtes des SCOT et l'InterSCOT lors d'une réunion de présentation du pré-projet. Ainsi, le président du GIP, C. Raynal, a pu formuler un premier avis sur les orientations afin qu'elles soient réorientées, en vue des PADD, conformément à la philosophie de la charte. Sur la base de cet échange, l'élaboration des PADD proprement dits s'en est suivie, débouchant sur une présentation aux élus et aux habitants dans le cadre de la concertation prévue par la loi.

Figure 10 : Visuel de l'exposition "Imaginer ensemble le Pays Lauragais de demain"



Source : Site Internet du SCOT du Pays Lauragais

Le Lauragais a ainsi organisé une série de réunions d'information intitulée *Imaginer ensemble le Pays Lauragais de 2030* dans chaque bassin de vie identifié dans le PADD de septembre à décembre 2009 avant de mettre en place une exposition itinérante de janvier à juillet 2010, le SCOT du Pays du Sud Toulousain organisant pour sa part les réunions d'information en janvier-février 2010.

A l'issue de cette phase de rédaction des projets d'aménagement de chaque SCOT, le travail relatif à l'élaboration du document d'orientations générales, rebaptisé document d'orientations et d'objectifs en cours de route, en lien avec l'adoption de la loi dite Grenelle 2, mais toujours destiné à décliner les grands axes du projet en prescriptions concrètes, opposables et un minimum localisées, s'est engagé. Cette phase étant encore en cours dans certains des SCOT périphériques et notre observation participante ayant pris fin en 2010, nous disposons de peu d'éléments quant aux modalités de production de ce document.

Ce tableau de l'avancement de l'exercice SCOT, instructif en soi, d'une part quant à la longueur de la démarche dans une aire urbaine peu aguerrie à un tel périmètre et une telle profondeur de réflexion, d'autre part quant à l'investissement qu'il a demandé de la part des élus, l'est encore plus quand on en analyse les enjeux à chaque étape du processus tant la partie n'était pas gagnée d'avance pour des territoires périurbains que la charte InterSCOT laissait sur leur faim. Ainsi, ce n'est qu'après avoir renégocié leurs rapports avec le centre par le biais des pré-PADD que les SCOT périphériques se sont véritablement lancés dans la définition de projets de territoires spécifiques qui différencient des trajectoires périurbaines.

2. De la charte aux pré-projets d'aménagement et de développement durable : une redéfinition des rapports centre / périphérie

Comme nous l'avons analysé dans le chapitre précédent, la charte InterSCOT pour une cohérence territoriale de l'aire urbaine marque un véritable tournant dans l'exercice de planification toulousain, notamment de par son changement d'échelle et sa reconnaissance de bassins de vie périurbains, en même temps qu'elle reproduit une vision de l'aménagement urbain enfermée dans une approche centre / périphérie pilotée par l'agence d'urbanisme. Cette charte ne pouvait donc constituer, aux yeux de l'ensemble des élus comme du président du GIP InterSCOT, qu'une étape autant nécessaire que transitoire, prélude à une appropriation plus forte de la démarche à l'occasion de l'élaboration des pré-PADD achevés en 2007.

« Ce n'est pas un bréviaire qui tombe, y'a des principes et on essaie de traduire ces principes, de voir comment sur chaque territoire on les traduit, on ne les traduit pas de la même façon au centre, dans le Lauragais, dans le nord, y'a des sujets qui ne se traduisent pas de la même façon. » (entretien président du GIP InterSCOT, 2009)

2.1. Le partage de l'expertise, première condition de l'intégration métropolitaine du périurbain

Alors que le pilotage de la charte InterSCOT par l'agence d'urbanisme avait dans un premier temps été accepté par l'ensemble des élus et des acteurs de l'aire urbaine, l'approfondissement des projets territoriaux de chaque SCOT va donner lieu à un partage des tâches plébiscité par les périphéries qui souhaitent avoir voix au chapitre. Sur fond de mise en retrait des services de l'Etat, l'agence d'urbanisme et l'agence technique départementale vont donc se partager le travail de diagnostic et d'élaboration des différentes parties constitutives des SCOT, ce qui va faire évoluer les rapports centre / périphérie.

2.1.1. La mise en retrait de l'Etat : le document d'association de l'Etat ou l'expertise parallèle

Il est tout d'abord intéressant de noter que les services déconcentrés de l'Etat, dont on a vu le rôle moteur dans un premier temps de la démarche, se mettent, ou sont mis, progressivement en retrait. S'ils continuent de se faire l'écho de la norme nationale, ils semblent avoir du mal à trouver leur place sur une scène locale dynamisée par ce renouveau de la planification. Après avoir impulsé la réflexion à l'échelle de l'aire urbaine et ouvert la voix à la création de plusieurs SCOT, les services de l'Etat ont été associés à l'élaboration de la charte InterSCOT en tant que contributeurs techniques et juridiques avant de rédiger, en janvier 2007, un document d'association de l'Etat aux SCOT de l'aire urbaine pour faire part de « *la vision de l'Etat sur les enjeux prioritaires* » de cet espace. Au fur et à mesure de l'avancée des réflexions, l'implication de plus en plus forte des élus et avec eux d'autres services techniques considérés comme plus proches des territoires rend le recours aux services de l'Etat de moins en moins nécessaire. Ces derniers perdent alors de leur force de proposition d'abord, de leur utilité réglementaire ensuite. Bien que les services de l'ancienne DDE se soient réorganisés en unités territoriales qui reprennent les contours des SCOT périphériques, ils sont cantonnés à un rôle d'association qui se traduit par la production d'un document d'association présentant une analyse convenue du territoire, d'autre part par une participation passive aux différentes réunions menées en vue de l'élaboration du pré-PADD.

Si l'on s'intéresse pour commencer au document d'association de l'Etat, on s'aperçoit que s'y succèdent un rapide état des lieux de l'agglomération puis de la démarche InterSCOT et un exposé des seize messages prioritaires adressés par l'Etat, regroupés en quatre points étrangement semblables au modèle et aux axes définis dans la charte : croissance urbaine forte mais respectueuse du territoire, diversification de l'habitat et du potentiel économique pour répondre à l'éventail des besoins, organisation des échanges au sein de l'aire urbaine et avec les autres territoires, valorisation des espaces naturels, gestion économe des ressources et prévention des risques. De tels échos peuvent certes s'expliquer notamment dans la mesure où les services techniques de la DDE étaient membres du comité technique qui a eu en charge l'élaboration de la charte sous l'égide de l'AUAT. Néanmoins, on

aurait pu imaginer que les services de l'Etat utilisent ce document comme une réponse ou un complément à la charte, en mettant l'accent sur les points qui leur paraissaient essentiels, d'autres sous-estimés, certains mal identifiés... et ce d'autant qu'on a vu combien les services de l'agence d'urbanisme avait imprimé au document une tonalité très centralisatrice qui s'inscrit en faux avec la souplesse dont a fait preuve la DDE sur la question des périmètres de SCOT. Tout se passe donc comme si ce document faisait office de passage de témoin entre les services de l'Etat qui ne font qu'acter le modèle adopté par les élus et l'Auat.

Or ce cantonnement à un rôle d'association se poursuit dans la suite de la démarche puisque, bien qu'invités aux ateliers territoriaux et réunions InterSCOT menés à partir de 2006 en vue de l'élaboration des pré-PADD puis des PADD, les services de l'Etat n'y ont pas vraiment leur mot à dire.

« On assiste aux réunions, mais on ne nous demande pas notre avis, on est conviés. Là j'ai une réunion, j'ai une convocation du comité syndical du Syndicat mixte du SCOT, voyez comment... enfin encore maintenant, habituellement ils nous envoyaient copie de la lettre qu'ils envoyaient aux élus, là elle est neutre cette fois. Avant on recevait celle qu'ils envoyaient aux élus, on n'avait pas de lettre spéciale DDE. Donc on y va si on veut, si on ne veut pas, on n'y va pas. »
(entretien chargée de territoire du SCOT Lauragais, 2008)

On sent bien dans ces propos combien le transfert ne semble qu'à moitié accepté et ne signe pas tant la fin de l'implication de la DDE dans la démarche InterSCOT qu'un essai de redéfinition de la place des services de l'Etat sur la scène locale mais qui ne semble trouver d'autres voies que celle d'une existence parallèle aux autres services techniques. Il n'est ainsi pas anodin de remarquer que les données utilisées dans le cadre du document d'association, qu'elles soient cartographiques, statistiques ou iconographiques, proviennent exclusivement des services de l'Etat (DDE, DRE, DIREN...) ou encore que les chargés de mission de chaque unité territoriale ont organisé, en parallèle des réunions InterSCOT ou des ateliers territoriaux, des séminaires de connaissance des territoires, sans la présence des services techniques chargés de l'élaboration des pré-PADD.

« On a fait pour chaque territoire un séminaire, on a organisé, chaque chargé de territoire, a organisé un séminaire sur la connaissance du territoire. Donc là on a beaucoup bossé, mais là toujours pareil on a fait ça en interne. Ca représente un travail colossal d'organiser un séminaire où on n'a même pas invité les techniciens des Syndicats Mixtes. Notre directeur ne voulait pas » (entretien chargée de territoire du SCOT Lauragais, 2008).

Les services de l'Etat n'occupant plus le devant de la scène, c'est alors bien du jeu d'acteurs local qu'a émergé une répartition des rôles à même de garantir une place pour les périphéries urbaines.

2.1.2. L'émergence d'un nouvel acteur, le Conseil Général par le biais de l'Agence Technique Départementale (ATD) et de la Direction des Affaires Economiques et du Développement Local (DAEDL)

Les pré-PADD, étape préliminaire aux PADD, sont en effet nés des ateliers territoriaux tenus dans chaque SCOT au cours des années 2006 et 2007. Il s'agissait, pour chaque territoire, de traduire les orientations de la charte dans un document de travail qui constitue une base de discussions entre les élus à l'intérieur de chaque SCOT mais aussi entre le Syndicat mixte des quatre SCOT et les représentants de l'InterSCOT qui peuvent ainsi donner un premier avis sur les projets afin qu'ils correspondent à la philosophie de la charte. Non obligatoires, non réglementaires et non contraignants, ces documents peuvent paraître anodins et superfétatoires dans une démarche déjà longue qui, en cinq ans de réflexion, n'a vu aboutir qu'une des trois parties composant le SCOT, à savoir le diagnostic. Pourtant, c'est une étape qui s'avère primordiale par le partage de l'expertise qu'elle opère entre l'Auat, réduite au rang de spécialiste du SCOT central et le binôme DAEDL / ATD¹⁸⁸, en charge des SCOT périphériques.

« Il y a eu un phénomène important sur le plan technique c'est que les SCOT au début avait un appui technique par l'Auat, l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine. Cette agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine qui est une grosse machine qui est extrêmement performante de par ses structures, ses techniciens, sa direction et tout, a été un soutien. Et puis à un moment donné, justement pour éviter cette espèce d'hégémonie du SCOT central sur les SCOT périphériques, c'est le Conseil Général qui est arrivé en appui technique et aujourd'hui l'appui technique du SCOT Nord, c'est la DAEDL. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

Cette répartition est rendue possible par la coordination qu'assure le GIP InterSCOT par deux biais : celui des rencontres organisées périodiquement à l'échelle des quatre SCOT d'une part, celui des études mutualisées dont il a la charge et pour lesquelles il mandate des experts des thématiques ciblées (Tisseo-SMTC pour les déplacements, la Chambre d'Agriculture pour l'agriculture, le CAUE 31 pour les paysages pour n'en citer que quelques-uns) d'autre part. L'ensemble des territoires disposant ainsi, lors des réunions InterSCOT et des ateliers territoriaux, d'une base de discussion commune, la porte est ouverte pour un partage de la maîtrise d'œuvre des SCOT.

Le partage de l'expertise entre AUAT et DAEDL / ATD s'opère donc au moment de la déclinaison de ce projet commun à l'échelle de chaque territoire en fonction de ses spécificités. Il traduit néanmoins, au-delà de la supposée meilleure connaissance des territoires que cela implique, la translation de l'opposition historique entre la ville de Toulouse et le Conseil Général de la scène politique à la sphère technique. Un élu de communauté d'agglomération du Muretain l'explique bien en ces termes.

« Le bras de fer entre la ville de Toulouse et le Conseil Général s'est déplacé à toute l'aire urbaine. » (entretien maire de Pinsaguel, 2007)

¹⁸⁸ Etablissement public créé en 1985 pour assister les collectivités dans différents domaines et former les élus.

Par cette délégation de l'expertise des SCOT périphériques à l'ATD et à la DAEDL, et à travers elles du Conseil Général, déjà membre associé aux travaux du GIP InterSCOT, le divorce franchit une nouvelle étape : au-delà de l'opposition politique à laquelle on a longtemps réduit les querelles entre la métropole et son département, puisque le changement de bord de la municipalité toulousaine lors des élections de mars 2008 n'y a rien changé, c'est bien sur la base de représentations divergentes de l'espace mettant en cause le modèle centre-périphérie que s'opère la scission. Alors que l'agence d'urbanisme, et derrière elle le SMEAT, développe un « *discours d'urbains* » pour reprendre les termes du directeur du SMEAT lui-même (entretien, 2010), c'est à « *une politique redistributive importante, fondée sur un objectif de rattrapage entre collectivités* » (IAU Ile-de-France, 2010, 91) que se voue le Conseil Général, qui refuse qu'une partie de l'aire urbaine (qui couvre 63% de la superficie départementale et concentre 90% de sa population en 2006) échappe à son influence, ce qui pourrait rendre les compromis difficiles. A ce titre, comme le dit le président du GIP InterSCOT, « *le Département est bien dans son rôle, de soutien à la solidarité aux territoires qui sont le moins bien armés* » (entretien, 2009).

Or, le rendu des travaux produits à l'issue de ce partage surprend dans un premier temps par la similitude de l'organisation des documents élaborés et l'imprécision du contenu des projets standardisés proposés par l'ATD.

2.1.3. Des similitudes sur le fond et sur la forme

Sur le plan formel tout d'abord, indépendamment de la dualité des experts mandatés et indépendamment des particularités de chaque espace soumis à l'expertise, le même moule est utilisé d'un territoire à l'autre, tant lors des ateliers territoriaux intermédiaires que dans les pré-PADD eux-mêmes.

- *Une même architecture*

Les documents de travail intermédiaire qui servent de point d'appui à la discussion lors des ateliers territoriaux sont tous construits sur le même modèle : organisés autour des quatre enjeux identifiés par la charte (accueillir, polariser, maîtriser, relier), auxquels est ajoutée la question du pilotage, ils rappellent pour chacune de ces entrées les objectifs de la charte, l'état des lieux dans le territoire, les questions soulevées et le positionnement du territoire sur ces questions.

Même constat en ce qui concerne la présentation des pré-PADD proprement dits : si le pré-PADD du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine se distingue des autres, en ré-adoptant la structure du document de travail intermédiaire, ceux des SCOT périphériques suivent un même fil conducteur. Un rappel de la démarche et de ses enjeux dans l'aire urbaine précède la présentation du modèle de développement retenu pour le SCOT concerné (poids et forme de la croissance démographique) puis les engagements relatifs à chaque axe énoncé dans la charte pour répondre aux objectifs InterSCOT de

développement durable. A peine peut-on noter de légères variations dans les formulations qui demeurent synonymes tout en essayant de témoigner d'une certaine forme d'appropriation des principes, à l'image de l'énoncé de l'axe 2 analysé dans le tableau ci-dessous.

Tableau 30 : Comparaison entre l'architecture des pré-PADD des SCOT Nord et Sud Toulousains¹⁸⁹

Pré-PADD du SCOT Nord Toulousain	Pré-PADD du SCOT Sud Toulousain
<u>Eléments de cadrage et de contexte :</u> - Motivation et objectifs du pré-PADD - Une démarche à l'échelle de l'aire urbaine - Organisation et historique du SCOT - Le positionnement et les enjeux du territoire	<u>Eléments de cadrage et de contexte :</u> - Motivation et objectifs du pré-PADD - Une démarche à l'échelle de l'aire urbaine - Organisation et historique du SCOT - Le positionnement et les enjeux du territoire
<u>Orientations du pré-PADD : <i>Choix d'un scénario démographique et d'un modèle urbain</i></u> - Accueillir 27 200 nouveaux habitants entre 2008 et 2020 - Organiser <i>et structurer l'urbanisation</i> autour de pôles urbains par bassins de vie	<u>Orientations du pré-PADD : <i>Modèle de développement et d'aménagement à horizon 2020</i></u> - Accueillir 20 500 nouveaux habitants entre 2008 et 2020 - Organiser <i>l'accueil des populations</i> autour de pôles urbains par bassins de vie
<u>Orientations du pré-PADD : <i>Orientations thématiques</i></u> - Axe 1 : <i>développer l'attractivité et la fonction économique du territoire</i> - Axe 2 : <i>assurer une diversité sociale et urbaine et développer la qualité de vie et de services</i> - Axe 3 : améliorer les déplacements et les infrastructures de communication - Axe 4 : Préserver et valoriser les espaces naturels, agricoles, mieux gérer les ressources et prévenir les risques	<u>Orientations du pré-PADD : <i>Les engagements pour mettre en œuvre un modèle urbain équilibré et durable</i></u> - Axe 1 : <i>conforter l'autonomie et la complémentarité des territoires</i> - Axe 2 : <i>assurer un équilibre entre l'urbanisation et les besoins en équipements et services à la population</i> - Axe 3 : améliorer les déplacements et les infrastructures de communication <i>dans le SCOT et au-delà du SCOT</i> - Axe 4 : Préserver et valoriser les espaces naturels, agricoles, mieux gérer les ressources et prévenir les risques

Source : Pré-PADD des SCOT Nord et Sud Toulousains, 2007

Mais plus que cette similitude formelle, qui traduit à la fois la volonté de cohérence défendue par l'InterSCOT et celle de s'inscrire dans la continuité de la charte InterSCOT, c'est la relative standardisation sur le plan du contenu qui étonne.

¹⁸⁹ Figurent en italique les formulations qui diffèrent d'un document à l'autre.

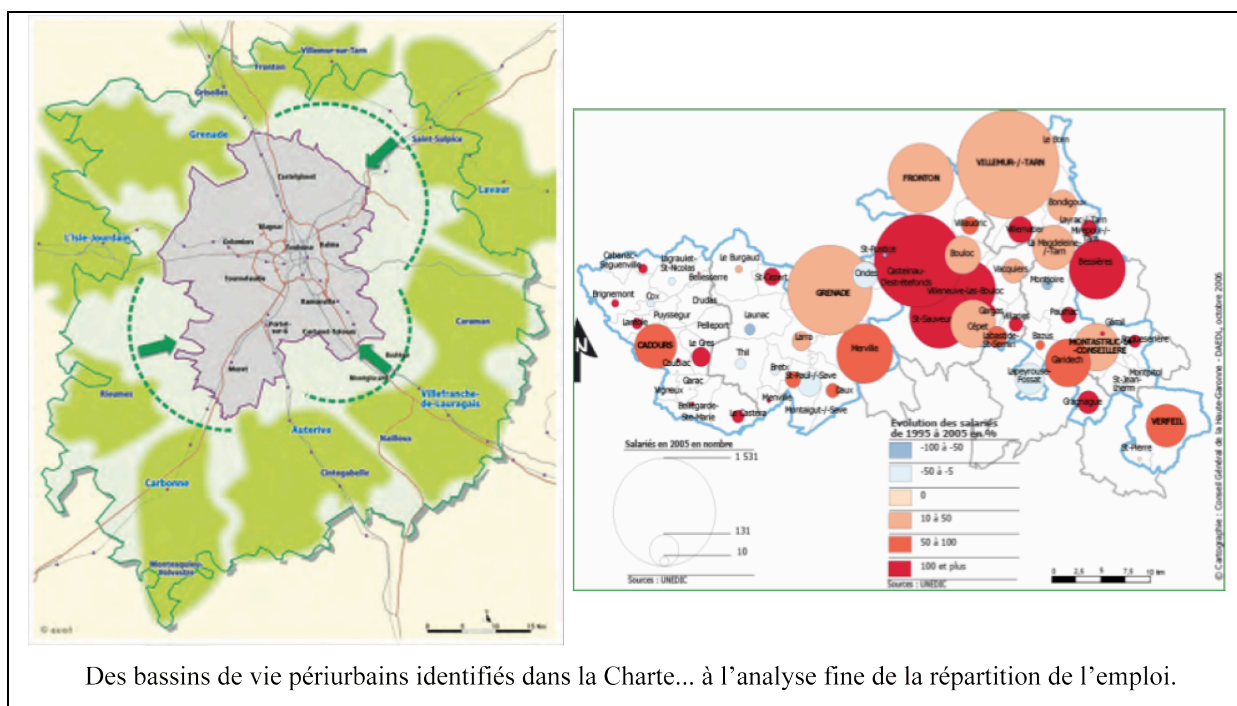
- *Un même objectif: recalage des hypothèses de croissance et redéfinition du modèle de développement*

De toute évidence, on ne peut d’abord que constater l’enrichissement de la connaissance des espaces au fur et à mesure des documents produits. Chaque territoire, pour développer et s’appliquer la réflexion initiée dans la charte, peut en effet s’appuyer d’une part sur des études ou diagnostics produits dans d’autres cadres, comme celui des Pays pour les SCOT périphériques (Lauragais, Sud Toulousain, Girou-Tarn-Frontonnais) ou celui de l’AUAT pour le SCOT central, d’autre part sur les études thématiques mutualisées évoquées précédemment.

« La base, on l’avait déjà dans un certain nombre de travaux, de documents de synthèse qui avaient déjà été élaborés dans le cadre du Pays et qu’il fallait mettre dans la forme réglementaire, ce qui n’est quand même pas rien. » (entretien président du Pays Lauragais, 2009)

Le changement d’échelle (de l’aire urbaine à des portions de celle-ci) permet alors d’affiner certains points de l’étude au regard des spécificités de chaque territoire : le diagnostic relatif aux chiffres de la population et de l’emploi, l’identification des polarités ou encore l’analyse des mobilités s’en trouvent ainsi approfondis par rapport aux analyses globales et parfois évasives présentées dans la charte InterSCOT.

Figure 11 : Un diagnostic affiné, l'exemple de l'emploi dans le SCOT Nord Toulousain



Source : Charte InterSCOT, 2005, pré-PADD du SCOT Nord Toulousain, 2007

Comme on le voit ci-dessus sur la thématique de l'emploi, les bassins d'emploi grossièrement identifiés dans la charte ont été précisés par une étude à l'échelle communale de la répartition et de l'évolution de l'emploi afin d'identifier les polarités potentielles de ces bassins.

Par ailleurs, dans l'optique de décliner le modèle de développement acté dans la charte, les scénarios de croissance qui avaient été établis à partir des chiffres du recensement de 1999 ont été confrontés, à partir d'une évaluation de la population établie grâce à des entretiens menés auprès de chaque élu communal, à la croissance démographique effectivement réalisée entre 1999 et 2007. La conclusion est sans appel : le dynamisme démographique généralisé a mis à mal les objectifs énoncés dans la charte InterSCOT et permet de douter de l'optimisme manifesté par le président du GIP InterSCOT qui estime que « *la période actuelle n'est pas une période de fort développement de l'urbanisme, on est dans un creux, donc je pense que d'ici qu'on vote en 2010 ça ira bien* » (entretien, 2009). En effet, avec 83 000 habitants en 2007, le SCOT Nord Toulousain a d'ores et déjà atteint, et même légèrement dépassé, les objectifs fixés par la charte pour 2020 (81 500 habitants). Le SCOT Lauragais s'en rapproche également, lui qui a accueilli 8 300 des 9 000 habitants prévus sur vingt ans. Le SCOT Sud Toulousain a quant à lui atteint 60% des objectifs fixés tandis que le SCOT central reste en retrait avec tout de même 45% des objectifs fixés atteints. Un tel constat, qui illustre l'attractivité non démentie de l'aire urbaine en général, des espaces périurbains en particulier, conduit alors les techniciens de l'ensemble des SCOT à « *prévoir de nouveaux objectifs démographiques à compter de 2008 qui tiennent mieux compte des tendances récentes et des souhaits des élus* » (pré-PADD du SCOT Sud Toulousain, 26).

Tableau 31 : Le recalage des hypothèses démographiques dans les pré-PADD

	Période	Nombre d'habitants supplémentaires			
		Central	Sud	Nord	Lauragais
Charte InterSCOT	1999-2020	230 000	22 000	19 000	9 000
Tendances démographiques réelles	1999-2007	105 000	16 550	20 500	8 305
		45%	70%	105%	92%
Recalage des hypothèses	2008-2020	130 à 165 000	20 500	27 200	26 910 ¹⁹⁰

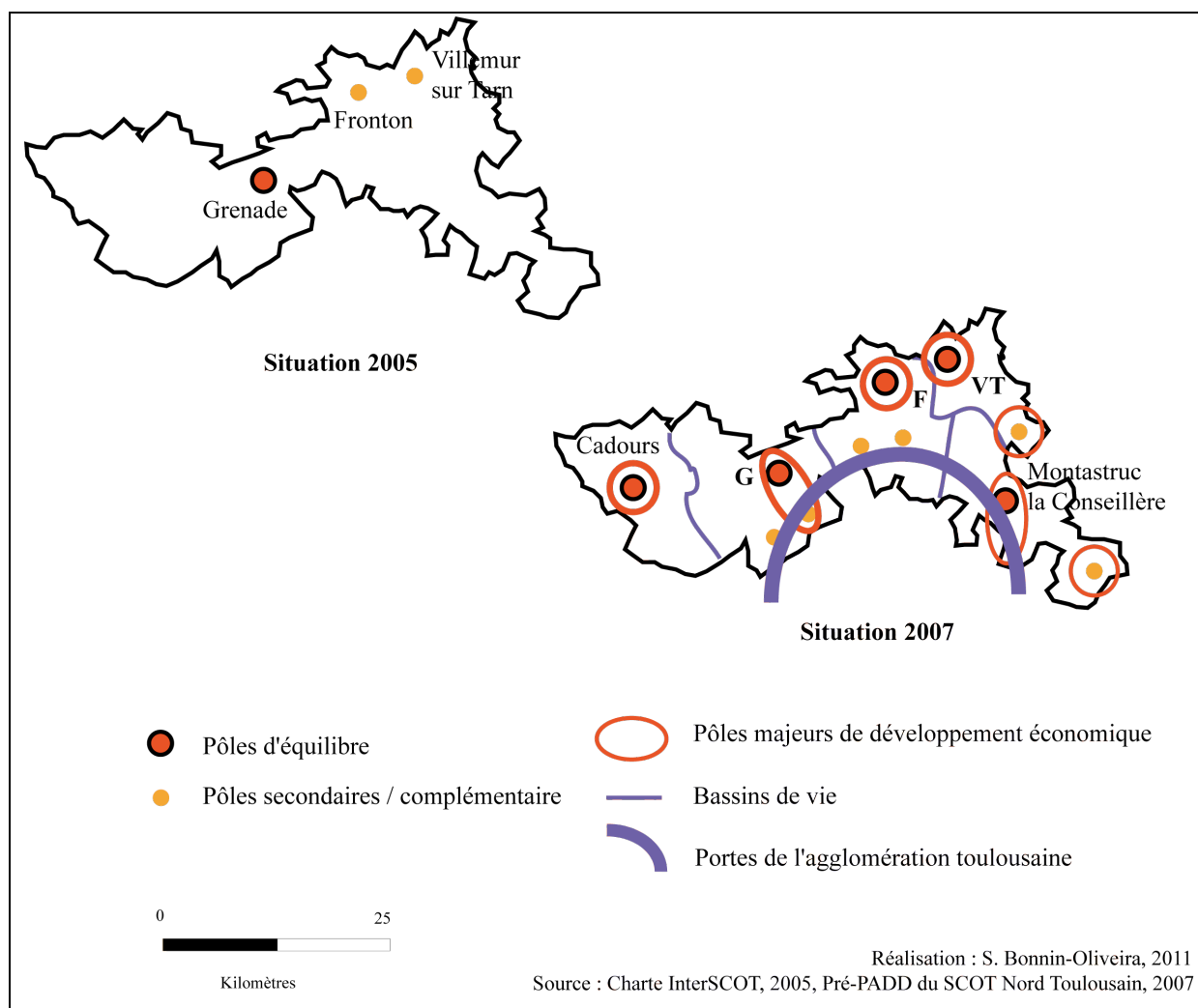
Source : Pré-PADD des différents SCOT, 2007

¹⁹⁰ Recalage qui dans ce territoire s'appuie non seulement sur la forte croissance démographique déjà accueillie mais également sur l'élargissement du périmètre de ce SCOT à la communauté de communes Lauragais-Revel-Sorézois depuis l'adoption de la Charte InterSCOT.

Loin des objectifs de la charte, chaque SCOT propose alors un recalage démographique (et corrélativement des objectifs en termes de logements et d'emplois) qui tient compte de ces réalités et de chiffres actualisés, mais qui altère les objectifs ambitieux de la charte. Tout en refusant le développement au fil de l'eau que tous disent vouloir combattre, les élus se prononcent en effet pour une croissance dite maîtrisée mais bien en deçà de la maîtrise, voire du ralentissement, qu'il aurait fallu adopter pour respecter les objectifs fixés par la charte. On perçoit bien là la convergence de points de vue entre des élus périurbains qui défendent leur existence et le Conseil Général qui abonde dans le sens des SCOT périphériques sur des thèmes tels que l'armature urbaine équilibrée, le développement économique partagé... L'éloignement des principes de la charte InterSCOT au profit des communes périphériques se trouve en quelque sorte corroboré par le Département lui-même. Comme le dit J-M. Offner, « *grâce aux périmètres parfois jugés fantaisistes des SCOT, des communes périurbaines ménagent leur relation tant avec l'agglomération-centre que le Conseil Général. Ces alliances à géométrie variable favorisent les coopérations sélectives qu'interdiraient des affinités exclusives* » (2006, 45).

A partir de ce recalage des hypothèses démographiques, ce sont alors non seulement les objectifs corrélés en matière de logements et d'emplois qui sont revus à la hausse dans l'ensemble des territoires, car il ne faut pas oublier que le rééquilibrage économique constitue un enjeu majeur aux yeux des acteurs des SCOT périphériques, mais également l'organisation territoriale de ce développement qui est repensée. Ainsi dans les SCOT périphériques, à l'encontre d'un étalement urbain diffus mais aussi de la « *polarisation forte* » promue par la charte, c'est une « *armature urbaine équilibrée* » prenant en compte le maillage existant qui est prônée. Cela conduit à une multiplication des pôles pris en considération qui repose en fait sur une nouvelle lecture de l'organisation des territoires puisque ces « *pôles d'équilibre et complémentaires du territoire sont les communes qui organisent le bassin de vie en lui permettant d'être un territoire vécu* » (Pré-PADD du SCOT Nord Toulousain, 2007, 36). Les pré-PADD donnent ainsi une ampleur nouvelle à la notion de bassin de vie. Si la charte InterSCOT la mobilisait déjà en tant qu'échelle pertinente de réflexion et d'action dans la couronne périurbaine (« *La couronne périurbaine devra s'organiser en confortant des bassins de vie* », charte InterSCOT, 2005, 22), elle a acquis de plus en plus d'importance au fur et à mesure des ateliers territoriaux qui en font le socle d'un modèle de développement qui doit « *favoriser le renforcement de véritables bassins de vie afin de développer leur autonomie et de structurer le territoire* » et « *s'appuie sur une organisation multipolaire répondant à l'hétérogénéité du territoire : chaque bassin de vie pourrait s'appuyer sur un ou plusieurs pôles* » (Pré-PADD du SCOT Nord Toulousain, 2007, 47). Ainsi, là où la charte InterSCOT n'envisageait que deux à trois bassins de vie par SCOT périphérique, chacun structuré par un ou deux pôles, les pré-PADD en définissent quatre à cinq qui tiennent mieux compte de la situation de ces territoires et à l'intérieur desquels les niveaux de polarisation se multiplient. La comparaison des cartes suivantes établies, l'une à partir de la charte InterSCOT, l'autre à partir du pré-PADD du SCOT Nord Toulousain, reflète bien l'essaimage des pôles sur le territoire en même temps que l'évolution de la hiérarchie urbaine qui fait apparaître une catégorie nouvelle, celle des portes de l'agglomération, et qui différencie, au sein même des pôles identifiés, ceux cantonnés à un développement démographique et ceux voués en plus à un développement économique.

Carte 41 : De la charte aux pré-PADD : vers une multiplication des pôles et des niveaux de polarisation



Dans le cas du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, une fois les hypothèses démographiques recalées, on assiste moins à une remise en cause du modèle initial qu'à son affinement par une expertise menée sur toutes les centralités repérées sur le territoire, celles traditionnelles identifiées dans le SDAT et celles nouvelles apparues depuis, afin de remettre à plat leur rôle dans la future organisation du SCOT en fonction de leur taille, de leur attractivité, de leur accessibilité et des projets qui y sont d'ores et déjà engagés ou programmés. Contrairement à la démarche adoptée par les SCOT périphériques qui revendiquent une nouvelle armature urbaine sans questionner le rôle effectif de tous les pôles repérés sur le territoire, le SCOT central fait un réel effort de relecture qui le conduit à distinguer entre des centralités principales et d'autres émergentes ou restant à conforter. Là où la volonté des territoires périphériques de faire reconnaître leur autonomie les amène à argumenter en faveur d'une reproduction de l'existant, l'exercice du pré-PADD sur le territoire du SMEAT est l'occasion de ré-évaluer les potentialités de polarisation des centralités.

Parallèlement, ce pré-PADD franchit déjà une étape supplémentaire en dépassant ce stade de la polarisation du territoire à petite échelle pour celui de la polarisation à grande échelle qui, *via* un

système de pixels, consiste à orienter le développement, démographique et économique, vers les espaces les plus propices. Ainsi, là où les SCOT périphériques s'en tiennent à une réflexion sur la répartition des polarités sur le territoire, le pré-PADD du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine s'attache à localiser finement, indépendamment de l'identification des centralités, les territoires d'extension urbaine et ceux de densification urbaine, selon deux types de vocations (économique seulement ou mêlant activités et habitat).

Cette attitude différente vis-à-vis de la déclinaison du modèle de développement nous conduit à considérer que derrière les similarités des démarches de pré-PADD adoptées par les quatre SCOT se cachent en fait des écarts techniques importants.

2.1.4. Mais des niveaux d'expertise très différents

Au-delà de ces convergences entre les pré-PADD, le fossé est en effet réel entre la démarche des SCOT périphériques et celle du SCOT central, ce qui peut s'expliquer eu égard au cœur de métier de leur équipe technique respective : si « *l'AUAT est très pertinente sur l'expertise territoriale, l'ATD, plutôt compétente en matière d'expertise juridique, ne lui arrive pas à la cheville et les projets territoriaux des SCOT périphériques sont faibles* » (entretien maire de Pinsaguel, 2008).

En effet, l'agence d'urbanisme poursuit véritablement un travail de diagnostic fin qui débouche *in fine* sur des opérations concrètes à décliner pour atteindre des objectifs clairement chiffrés (densité notamment), localisés grâce à des cartes nombreuses et articulés aux leviers (partenaires, outils opérationnels) à mettre en œuvre pour leur réalisation. Pour ne citer qu'un exemple et poursuivre sur les ambitions de polarisation et de densification dont témoigne, dans la continuité de la charte, le pré-PADD, on voit bien comment ces objectifs passent par la définition de seuils minimaux de densité à atteindre définis en fonction des caractéristiques des territoires, qu'ils soient de densification ou d'extension, afin d'une part de densifier le territoire dans son ensemble, d'autre part d'orienter la densification de manière privilégiée vers les espaces offrant les meilleures qualités en termes de desserte. Des densités fortes (200 individus par hectare dans les pixels mixtes, 35 dans les pixels activités) sont ainsi envisagées pour les espaces situés dans la zone d'influence d'un transport en commun type métro, tramway ou train, moyennes (25 ou 140 individus par hectare en fonction du type de pixel) à proximité d'un bus en site propre, faibles (15 ou 40 individus par hectare) ailleurs. Cette hiérarchisation des territoires en fonction de la densité à produire donne alors lieu à une cartographie fine qui ne fait pas oublier que la réalisation dépendra de la réussite de la « *convergence des politiques publiques* » (AUAT, pré-PADD, 41) qui passe notamment par la territorialisation des plans locaux de l'habitat et leur harmonisation avec le plan de déplacements urbains. L'AUAT apparaît bien ici comme un expert territorial fondant sa légitimité sur la production et le contrôle d'une information sur un territoire borné et dont le savoir technique prend tout son sens dans la référence permanente au passage à l'opérationnalité.

Inversement, même si les pré-PADD des SCOT périphériques apportent des modifications en termes d'emplois et de logements (dans le sens d'une révision à la hausse des objectifs) comme en termes de polarisation (puisque'il s'agit d'identifier plus de pôles mieux répartis sur le territoire), ce qui va dans le sens d'une maîtrise mais non plus d'une lutte contre l'étalement urbain tant décrié dans la charte, leurs projets sont dans l'ensemble peu illustrés et imprécis en termes de réalisations. Les SCOT périphériques reprennent bien à leur compte les objectifs affichés dans la charte à travers la déclinaison d'actions en faveur d'un développement durable qui doit transformer (ou accompagner la transformation dont on a vu qu'elle était déjà enclenchée) les espaces périurbains : le développement de l'emploi comme gage d'une limitation des déplacements et d'une autonomie des territoires, la promotion de formes d'habitat plus diversifiées et de modes de transports alternatifs à l'automobile, l'ancrage des pratiques grâce à un renforcement du niveau de services et d'équipements, la protection des espaces naturels et agricoles...

Pour ce faire, chaque axe des pré-PADD est décliné en mesures elles-mêmes déclinées en sous principes qu'une liste d'orientations doit permettre d'atteindre.

Tableau 32 : Comparaison des mesures et des orientations des pré-PADD des SCOT Nord et Sud Toulousains en matière de développement de l'emploi

Pré-PADD du SCOT Nord Toulousain	Pré-PADD du SCOT Sud Toulousain
<p>Axe 1 : Développer l'attractivité et la fonction économique du territoire</p> <p>Mesure 1.1 : Développer l'emploi et une économie pérenne afin de rapprocher habitat et activités et limiter les déplacements</p> <p>1- Tendre vers une amélioration du nombre d'emplois par habitant du territoire (1 emploi pour 3,5 habitants)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tendre vers l'accueil de 10 à 18 000 emplois entre 1999 et 2020 - Développer fortement l'attractivité économique du territoire - Moduler les orientations par bassins de vie en fonction du potentiel économique local - Définir les besoins fonciers et proposer une ouverture à l'urbanisation suffisante et progressive 	<p>Axe 1 : Conforter l'autonomie et la complémentaire des territoires</p> <p>Mesure 1.1 : Développer l'emploi et une économie pérenne afin de rapprocher habitat et activités et limiter les déplacements</p> <p>1- Tendre à un rapport emploi / habitant de 1 pour 3 à 3,5 habitants</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tendre en 2020 vers un ratio de 1 emploi pour 3,5 habitants - Répartir l'accueil des emplois par bassins de vie selon des stratégies de développement économique locales

Source : Pré-PADD des SCOT Nord et Sud Toulousains 2007

Mais le lien entre les principes et leur concrétisation, leur opérationnalisation semble ici moins solide, tout au plus l'importance des outils que sont le plan local d'urbanisme et la zone d'aménagement concertée est-elle soulignée, tandis que la spécificité des territoires semble peu prise en compte, ce

dont témoigne le formatage du contenu des propositions, très « attendues » et très proches d'un territoire à l'autre, malgré des différences socio-spatiales réelles. Plus qu'à la naissance de véritables projets de territoires périurbains qui feraient valoir leurs arguments pour justifier la revendication d'une existence démographique et économique plus forte que celle accordée par la charte, c'est à un discours sans grand relief que l'on assiste. L'acquis le plus fort réside dans l'unanimité à défendre l'autonomie de son territoire (en termes d'emploi, de services, de transports), ce que vient illustrer l'absence de cartes à l'échelle de l'aire urbaine dans l'ensemble des pré-PADD, y compris sur le thème pourtant central des transports que la charte envisageait bien à deux échelles : celle de chaque territoire de SCOT et celle de l'aire urbaine.

Allié à la différence de profondeur d'analyse des pré-PADD, ce non-positionnement des SCOT les uns par rapport aux autres fait alors émerger un espace impensé dans la charte comme dans les pré-projets, celui des franges, zones d'articulation entre territoires sur lesquelles les points de vue divergent, bien que certains élus soient sensibles à cette question dès le début, à l'image de ce maire d'une commune de la communauté d'agglomération du Muretain, dont certaines communes constituent les franges du SCOT central.

« La question qui n'est pas tranchée aujourd'hui, c'est celle des interfaces entre le central et le périphérique, des bandes de communes qui sont aux franges : comment on peut y développer une coopération spatiale ? Il y a la volonté de le faire mais on ne sait pas trop... Or le périphérique du SCOT central dans le Muretain et le périphérique du Sud Toulousain sont des communes qui sont sur les mêmes problématiques : on a du périurbain dans les deux. » (entretien maire de Pinsaguel, 2007)

Or les pré-PADD ne se font pas l'écho de ces préoccupations et leur point de vue sur les franges est tranché : vues du SCOT central, elles sont un espace à préserver comme coupure verte dans l'urbanisation, vues des SCOT périphériques, elles sont lues comme des zones déjà gagnées par l'urbanisation toulousaine dans lesquelles il n'y a guère plus d'enjeu. Si la question n'est pas éludée par des techniciens de SCOT bien conscients de l'interaction forte entre les territoires situés de part et d'autre de la limite de leur périmètre de réflexion, elle apparaît encore largement laissée à l'informalité des échanges tenus dans le cadre des réunions transversales organisées par l'InterSCOT.

« Après ce qui s'impose au niveau de l'InterSCOT c'est le travail sur les franges des SCOT, c'est-à-dire, pour nous, entre le Lauragais et le SICOVAL. Ca n'a pas encore été entamé de façon formelle, pour autant on y pense, sachant qu'on sait que dans les instances InterSCOT, on travaille ensemble, on se voit en réunion. » (entretien chargée de mission du Syndicat mixte du SCOT Lauragais, 2009)

Comment dès lors analyser un tel partage de l'expertise qui semble tourner à l'avantage du cœur de l'agglomération ? Loin d'être anodine, cette multiplication des experts dans la démarche de planification est en fait riche de sens quant aux jeux d'acteurs et de territoires qui constituent l'aire urbaine.

2.2. La redéfinition des rapports centre / périphérie comme enjeu

Réglée sur le plan politique par l'adoption de quatre SCOT garantissant un rôle réel aux élus périurbains dans l'avenir de leurs territoires, la question du déséquilibre centre / périphérie devait l'être aussi sur le plan technique pour contrer le risque d'être phagocyté par le discours urbano-centré de l'agence d'urbanisme. Le partage de l'expertise à l'occasion de l'élaboration des pré-PADD n'a dès lors pas revêtu le même sens pour tous les territoires : s'il s'agissait pour le SCOT Central et l'AUAT de décliner, sur la base des expériences précédentes et de la charte InterSCOT, de nouveaux principes d'aménagement concourant à un renforcement politique du centre, il en allait autrement dans les SCOT périphériques. Ce que l'on a pu lire comme un discours standardisé de l'ATD sur le périurbain peut au contraire s'interpréter comme une étape, préliminaire à la déclinaison précise des projets dans chaque SCOT (objet des PADD), dont le but était de faire front commun face à l'agglomération afin de construire un nouveau consensus entre le centre et sa périphérie.

2.2.1. En apparence, un renforcement politique du centre face à des périphéries tâtonnantes

- *Dans le SCOT central, une représentation du territoire partagée et un outil pour combler le vide juridique avant l'approbation du SCOT*

Sur fond d'intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine par les mécanismes que l'on a décrits précédemment, le territoire central semble malgré tout, depuis le lancement de la démarche SCOT, se renforcer en tant qu'acteur collectif à travers le rôle accru du SMEAT dont le travail s'articule pleinement avec l'aide technique apportée par l'AUAT.

Malgré la réalité des rapports de force existants entre la communauté urbaine du Grand Toulouse, le SICOVAL et la communauté d'agglomération du Muretain qui se sont notamment traduits par le recours à des experts variés pour l'élaboration de leur projet de territoire respectif (AUAT pour le Grand Toulouse, services internes pour le SICOVAL, bureau d'étude Acadie pour le Muretain), et malgré l'extension de l'aire du SMEAT de 63 à 117 communes, un consensus s'est dans un premier temps dégagé, là où la mise en œuvre de la loi SRU aurait pu cristalliser les tensions. Le vote d'une majorité des communes de l'agglomération centrale¹⁹¹ en faveur d'un SCOT unique, dont on peut présumer qu'il aurait mis le Grand Toulouse en position de force, témoigne d'une représentation de l'aménagement de la métropole toulousaine partagée par les communes du centre et basée sur une vision classique de l'organisation métropolitaine selon un modèle centre / périphérie, bien que celui-ci témoigne d'une lecture incomplète, sinon erronée, du fonctionnement métropolitain en général (Jaillet, 2006), de l'aire urbaine toulousaine telle que nous l'avons décrite précédemment en particulier.

¹⁹¹ A quelques exceptions près non négligeables, celles des communes du Muretain notamment, cas sur lequel nous aurons l'occasion de revenir dans la suite de ce travail.

Dès lors, parallèlement à l'élaboration conjointe du pré-PADD dans le cadre des ateliers territoriaux du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, c'est déjà à une réflexion plus poussée sur la mise en œuvre et l'opérationnalité du document que se sont attelés les acteurs de ce territoire. Créé pour assurer l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du schéma directeur, reconduit dans ces mêmes fonctions pour la conduite du SCOT, le SMEAT a mis en place à cette fin dès 2006 un groupe chargé du suivi des documents d'urbanisme communaux pour veiller à ce qu'ils prennent en compte les principes adoptés dans la charte.

« Même si juridiquement, ça ne tenait pas vraiment debout parce que juridiquement, c'était le SDAT, on essayait de mettre en perspective par rapport à l'avancée du projet de SCOT et donc à l'époque surtout de la charte InterSCOT, dans une logique de dialogue avec les communes. » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

Dans la lignée du souci affiché dans le pré-PADD de penser à l'opérationnalité des principes affichés, cela permettait ainsi de combler le vide juridique laissé après le vote de la charte (en termes d'opposabilité notamment), qui faisait courir le risque d'un non-respect des principes de la charte sous couvert d'un respect de la légalité du schéma directeur toujours en vigueur, au profit d'une gouvernance accrue du centre de l'aire urbaine qui voit les élus et les techniciens travaillaient main dans la main au succès de la planification.

« C'est une interface, un jeu à trois bandes entre la sphère technique, les élus des instances du SMEAT et les collectivités membres. Parce que ça a beau être les mêmes élus qui sont là et là, les collectivités membres par moments elles ont des intérêts spécifiques et des approches spécifiques à défendre, c'est le débat entre le général et l'individuel, il faut en permanence faire de la facilitation entre ces trois pôles. » (entretien directeur du SMEAT, 2010)

Malgré tout, sur fond de méfiance réciproque dans une agglomération centrale qui reste fragmentée, la dimension politique est très forte dans cette arène de régulation qui se doit dès lors d'être la plus représentative possible de l'ensemble du territoire, comme l'indique le directeur du SMEAT, bien conscient de l'importance de la composition de la commission pour éviter tout malentendu.

« On a quand même vérifié qu'il y ait un équilibre des secteurs géographiques d'une part et qu'il y ait un mélange de maires et de non maires aussi parce qu'il est important qu'il y ait les deux types de fonction parce que c'est vraiment des pairs qui parlent à leurs pairs. Le groupe de suivi est souvent amené à rencontrer des élus pour leur dire qu'on ne comprend pas telle ou telle chose, que les orientations du SCOT maintenant c'est ça, donc ce n'est pas un échange uniquement technique mais de politique à politique. » (entretien directeur du SMEAT, 2010).

C'est dès lors dans le dialogue et dans l'échange permanent que les principes adoptés dans une charte qui pouvait paraître lointaine sont peu à peu appropriés par des élus appelés à prendre du recul par rapport à leurs pratiques et à s'inscrire dans une réflexion qui dépasse leur cadre communal.

« J'ai vu changer le regard des élus par exemple sur la densification, sur la préservation des espaces agricoles aussi on sent aujourd'hui une sensibilité un peu plus grande. [...] Le sujet de l'étalement, je crois aussi que ce modèle-là d'une ville qui se développe à toute vitesse en mangeant du territoire, je crois que beaucoup d'élus reviennent dessus. » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

« Ca oblige les maires à se parler entre eux, ça a été un travail de pédagogie dans beaucoup de villages, j'ai été à de nombreux conseils municipaux, pour expliquer un point que chacun oublie, c'est-à-dire que souvent les conseils municipaux et les maires ont l'impression qu'ils font pour leur village mais ils ne voient pas l'impact sur les autres. Mais si tout le monde fait la même chose dans tous les villages, voilà ce que ça donne et là on a un problème majeur. Il faut refaire réfléchir les gens sur « on est un parmi d'autres »... » (entretien président du GIP InterSCOT, 2009)

Par l'entremise de ce dialogue qui contribue à faire évoluer les positions, l'agglomération centrale, soutenue par l'expertise de l'AUAT mise au service d'un projet politique, témoigne ainsi d'une forme de territorialisation de l'action publique puisque des territoires et de leurs élus se dégagent une capacité à formuler le contenu des politiques publiques.

- *Dans les SCOT périphériques, les tâtonnements liés au manque de substance territoriale et à l'inexpérience technique*

Face à cette co-construction d'un projet territorial fort dans le SCOT central, les périphéries semblent tâtonnantes. Même si elles sont reconnues comme des espaces à enjeu dans la planification, au point qu'un élu du SCOT central craigne que *« les questions que posent aujourd'hui les périphéries fassent obstacle aux bonnes questions auxquelles le central est confronté de façon plus pressante »* (entretien, 2007), les diagnostics et projets produits par l'ATD affichent un certain degré de standardisation, la différenciation territoriale (en termes de localisation du développement, de filières économiques à privilégier...) n'émergeant que dans une énième sous-partie des pré-PADD dont le sommaire pourrait tout aussi bien s'appliquer à n'importe quel territoire périurbain. Pour poursuivre l'exemple déjà évoqué des objectifs fixés dans le cadre de l'axe 1 qui vise notamment à améliorer le ratio emplois / habitants, alors que la mesure 1.3, intitulée *« Renforcer les filières économiques porteuses »* dans le pré-PADD du SCOT Sud Toulousain et *« Soutenir et renforcer les filières économiques du territoire »* dans celui du SCOT Nord Toulousain, semble appeler une déclinaison spécifique aux potentialités de chaque territoire, c'est finalement à l'énumération de tous les grands domaines économiques que l'on assiste (tissu industriel, production agricole, activité artisanale, offre commerciale, tourisme de loisirs). A l'exception de l'affichage spécifique au SCOT du Sud Toulousain de l'activité d'extraction des granulats, l'énoncé des mesures et des actions à mener ne met pas en valeur la spécificité, qui justifierait qu'on veuille la préserver voire la développer, de telle ou telle activité sur le territoire. Tout au plus l'ordre d'apparition de ces activités varie en fonction de leur importance plus ou moins grande.

Ainsi, ce n'est que dans le descriptif afférent à chaque thème qu'apparaissent, et encore pas de manière systématique, les enjeux plus particuliers à tel ou tel territoire, comme la présence de la zone Eurocentre dans le SCOT Nord Toulousain.

Le partage de l'expertise, quoique né d'une volonté politique des périphéries d'avoir voix au chapitre, semble donc accentuer de fait les inégalités entre territoires, d'autant que ce déficit d'expertise n'est pas pallié par des services déconcentrés de l'Etat qui occupent de moins en moins la scène locale. Finalement, dans la même logique que celle qui voit s'opposer communauté d'agglomération centrale et communautés d'agglomération périphériques défensives (Estèbe, 2008), la constitution des SCOT en pétales s'inscrit plus dans l'opposition avec le centre ordonnateur que dans la construction d'un projet territorial, comme l'exprime cet élu du SCOT Nord Toulousain.

« Au départ, c'était rapport de force, y'a pas de secret, la vision stratégique de l'AUAT n'était pas du tout celle du SCOT Nord, y'a eu un rapport de force encore jusqu'au milieu de l'année dernière. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Tout en revendiquant une spécificité et une autonomie, les territoires périphériques peinent finalement à s'inscrire en faux par rapport à cette vision bien ancrée qui fait dépendre les périphéries d'une ville-centre : ils ne sont pas tant initiateurs de projets originaux, propres aux caractéristiques de leurs territoires ou les mettant en valeur, que défenseurs d'une périphérie presque déterritorialisée. En écho au constat fait par J. Lévy (2003), en aménagement, le discours l'emporte sur des décisions d'aménagement fortes.

Cette incapacité à construire des représentations et un cadre d'action commun vient en partie de l'insuffisance des services techniques qui accompagnent les élus de ces territoires, surtout si on les compare à la pertinence et à l'expérience de l'AUAT en ce domaine. Elle s'explique également par le manque d'épaisseur historique, institutionnelle et politique de ces territoires. Si le Lauragais semble en voie de s'affirmer comme un territoire d'intervention publique appuyé sur un sentiment d'appartenance réel dont témoignent l'ancienneté de son existence institutionnelle¹⁹² et la mobilisation de ses élus pour une extension du périmètre du SCOT à celui du Pays, les autres SCOT résultent de périmètres plus récents dans le cas du Pays du Sud toulousain créé en 2003 ou par défaut dans le cas du SCOT Nord toulousain rassemblant le Pays Girou Tarn Frontonnais et des communautés de communes et communes isolées. Ces deux territoires ne semblent ainsi pas s'être affranchis d'une forme de régulation notabiliaire dans le cas du SCOT du Pays du Sud Toulousain où un ancien sénateur, conseiller général, président du Pays et élu depuis le printemps 2011 au conseil d'administration de la Fédération Nationale des SCOT¹⁹³, a pris la tête du Syndicat mixte, technocratique dans celui du Nord Toulousain où le maillage plus lâche des intercommunalités semble expliquer les difficultés et lenteurs de la réalisation d'un projet de territoire qui s'incarne dans deux présidents différents au niveau du Pays et du Syndicat mixte de SCOT du Nord Toulousain.

¹⁹² Pour rappel, c'est en 1994 qu'a été créée, à l'initiative des acteurs économiques du secteur, l'Association « Lauragais, Terre d'Action », avant que les réflexions ne gagnent la sphère politique dès 1995.

¹⁹³ Prenant le relais « politique » du Club des SCOT qui, du côté de la sphère technique, avait initié la mise en réseau et la capitalisation d'expériences entre chefs de projet SCOT.

Ainsi, d'un côté, la mise en œuvre du volet planification de la loi SRU confirme la territorialisation du centre de l'aire urbaine dont le périmètre s'est étendu, suite à l'élargissement du SMEAT, fort de ses presque 20 ans d'existence, à la totalité des communes du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine : le projet politique y est construit localement par un groupe d'élus structuré qui partage une représentation de l'espace appuyée par le travail de l'agence d'urbanisme. De l'autre côté, dans l'attente d'évolutions dont les élus sentent bien qu'elles seront nécessaires, l'inexpérience de l'appui technique mis à disposition des acteurs alliée au manque de substance des territoires périurbains embrassés par les SCOT débouche sur la faiblesse des projets proposés dans les pré-PADD périphériques. La focalisation persistante des documents produits sur la périurbanisation, en plus de témoigner de l'ancrage dans « *l'image consolidée et culturellement tenace de la ville européenne dense et concentrée* », pourtant transformée depuis un siècle par les urbanisations dispersées (Barattucci, 2006), révèle un rapport de force politique entre centre et périphérie défavorable à cette dernière mais paradoxalement en mesure d'évoluer grâce à l'émergence de ces nouveaux acteurs périurbains sur la scène locale.

2.2.2. Dans les faits, l'opportunité d'un nouveau consensus centre/périphérie

Pour commencer, cet écart dans le diagnostic et la consistance des projets qui naît du transfert d'une part de l'expertise de l'AUAT à l'ATD ne doit pas faire oublier d'où partaient les SCOT périphériques en termes d'études et de diagnostic. Si des périmètres de Pays les couvrent en grande partie, les documents produits dans ce cadre étaient essentiellement thématiques (à l'image des schémas territoriaux des infrastructures économiques, des schémas culturels, des diagnostics relatifs à l'habitat, au cadre de vie et au foncier...), rarement transversaux. On ne peut donc nier le travail fait pour la rédaction des pré-PADD, d'autant que l'on peut interpréter différemment la relative standardisation des propositions de projets en considérant que l'important n'était sans doute pas tant de faire montre d'une connaissance fine du territoire ni d'une déclinaison déjà arrêtée du projet que de faire évoluer les principes-cadres de la charte vers une moindre maîtrise de l'urbanisation et une définition plus large de la notion de polarité.

Par ailleurs, même si les services techniques mis à la disposition des SCOT en pétales sont insuffisants pour produire une expertise en vue de construire des cadres d'interprétation fine de leur territoire, certains acteurs politiques de ces territoires assurent une fonction de médiateurs à l'interface entre élus et techniciens du centre et élus et techniciens des espaces périurbains. Des élus des SCOT périphériques siègent ainsi à plusieurs niveaux, de la commune au SCOT en passant par leur EPCI, le Pays et le Conseil Général. Ils peuvent alors représenter et défendre l'autonomie de leur « pétale » dans les réunions InterSCOT, et jouer au sein de leur « pétale » un rôle moteur face à des maires inquiets ou sceptiques quant à la dynamique collective. Georges Méric, président du Syndicat mixte du SCOT Lauragais et élu moteur de ce territoire, illustre parfaitement ce double processus : revenu au rôle de simple conseiller municipal président d'une commission « Relations extérieures » après avoir occupé le fauteuil de maire pendant 25 ans, il a choisi de se consacrer au pays et au SCOT, en revendiquant

par le biais de ces territoires, l'autonomie du Lauragais dans l'aire urbaine toulousaine ainsi qu'il le déclarait lors de son discours de réélection à la tête du Syndicat mixte en mai 2008 : « *Nous avons créé le Pays Lauragais pour asseoir une force et exister à côté de l'agglomération toulousaine. Aujourd'hui, grâce à lui et au SCOT, nous allons exister dans l'Aire Urbaine de Toulouse, future métropole européenne que nous devons réussir...* ». Tout en œuvrant, dès la phase des pré-PADD, à renforcer la place du Lauragais au sein du territoire de l'InterSCOT, c'est à l'échelle du SCOT Lauragais lui-même qu'il fait bouger les données de départ en travaillant à positionner sa commune, Nailloux, en chef de file du SCOT, et à l'ériger en pôle d'équilibre principal au détriment de Villefranche-de-Lauragais, fief du président du Conseil Général, pôle identifié dans la charte InterSCOT mais qui ne souhaite pas de son côté jouer le jeu. Par le biais de tels élus s'opèrent des négociations, des échanges entre centre et périphérie, territoire urbain et espace périurbain, échanges propres à permettre de dépasser cette lecture dichotomique tenace des organisations urbaines contemporaines. Puisque les négociations menées dans le cadre de l'élaboration des pré-PADD portent principalement sur le degré de maîtrise de la croissance périphérique, érigée en priorité nationale et locale, mais sujet à négociations dans sa déclinaison, c'est par l'intermédiaire de ces élus que se construit le compromis entre la vision restrictive de la charte InterSCOT et les objectifs affichés par les élus, donnant naissance au modèle plus équilibré que nous avons décrit précédemment.

Enfin, la position périphérique de ces SCOT leur permet de ne pas négocier uniquement avec l'agglomération mais aussi avec des interlocuteurs tels que le Conseil Général (Offner, 2006), au-delà de son agence technique dont on a déjà vu le rôle, ce qui leur permet de gagner sur d'autres terrains, notamment économiques. Dans le cadre de la recherche d'un meilleur équilibre entre emplois et habitants, le pré-PADD du SCOT Lauragais inclut ainsi le projet de village de marques porté par cette même commune de Nailloux, complexe qui a été approuvé par la commission départementale des équipements commerciaux, contre l'avis de la ville de Toulouse.

On décèle donc bien dans ces négociations les prémices d'une intégration territoriale à l'échelle de l'aire urbaine, intégration qui dépasse les relations fonctionnelles domicile / travail pour atteindre une forme plus politique, dont la condition est qu'elle reste garante d'un certain degré de développement périurbain pour lequel ont milité l'ensemble des SCOT périphériques indépendamment de leurs spécificités locales. Si une telle posture commune s'entend dans un premier temps de l'élaboration des documents du SCOT, elle pourrait devenir handicapante à l'heure de la déclinaison des projets par territoire : l'adoption définitive des PADD puis de la déclinaison concrète de ceux-ci dans les DOG a-t-elle permis de dépasser cette « enfance » de la planification périphérique ? C'est ce que nous nous proposons d'étudier dans un dernier temps de ce chapitre.

3. Des projets d'aménagement et de développement durable à l'origine de trajectoires de territoires différenciés

Tout en souffrant du déséquilibre des forces techniques en présence suite au partage opéré entre l'AUAT et l'ATD pour la réalisation des documents constitutifs du SCOT, à commencer par les pré-PADD, les élus des SCOT périphériques se sont faits une place sur l'échiquier de la planification. Grâce à l'appui des instances du Conseil Général pour qui, dans un Département sous forte influence urbaine comme la Haute-Garonne, les espaces périurbains sont un terrain d'action privilégié, ils sont parvenus, au prix d'une mise en sommeil relative de leurs spécificités, à faire évoluer un rapport de force politique et technique *a priori* favorable au centre. Forts de cet acquis, il est temps pour eux de reprendre les rênes afin de donner aux PADD la dimension « territoriale » qui manque encore au stade des pré-projets, cette appropriation politique ouvrant la voie à la différenciation des trajectoires périurbaines sous l'effet de plusieurs facteurs.

3.1. La réappropriation politique des PADD

L'essentiel étant acquis pour les périphéries, elles peuvent passer à une phase de déclinaison plus fine des grandes orientations thématiques au sein de chaque territoire en vue de l'élaboration du PADD qui, s'il n'est pas opposable, n'en constitue pas moins le socle à partir duquel sera élaboré le document d'orientations et d'objectifs. Accompagnant cette transition du pré-PADD au PADD, plusieurs éléments vont jouer en faveur d'une plus forte implication des élus de l'aire urbaine qui va permettre de faire évoluer l'état des réflexions présentées dans les pré-projets.

3.1.1. L'élaboration des PADD entre les mains des élus

- *Les avis formulés par l'InterSCOT*

Rappelons pour commencer que, dans le cadre du fonctionnement à deux échelles présenté en préambule de ce chapitre (réunions à l'échelle de chaque SCOT et rencontres au niveau de l'InterSCOT), cette première formalisation des projets de territoire est née des multiples moments d'échanges organisés au sein de chaque SCOT, de manière itinérante dans leurs différents bassins de vie mais a aussi fait l'objet d'un débat avec les représentants du GIP InterSCOT notamment à l'occasion des ateliers territoriaux tenus en décembre 2007 pour présenter l'état finalisé des pré-PADD. Réunissant autour des présidents et vice-présidents du Syndicat mixte du SCOT présentant son projet, des élus du territoire, des techniciens de l'ATD et des représentants du Conseil Général, le président du GIP InterSCOT, des techniciens d'autres structures (de l'AUAT, des communautés de communes du territoire et d'autres SCOT) et des représentants des partenaires associés (Chambre

d'Agriculture, Conseil Régional, CCI...), ces réunions ont été l'occasion pour l'InterSCOT, représenté par C. Raynal, son président, garant de la cohérence de la planification à l'échelle de l'aire urbaine, de réagir à la présentation des orientations retenues dans les pré-PADD et de formuler des avis qui, s'ils ne sont que consultatifs, peuvent néanmoins enrichir la réflexion, prévenir des écarts trop importants et réorienter le projet en vue de l'élaboration des PADD.

Retenons par exemple que si le scénario d'accueil démographique proposé par le Syndicat mixte du SCOT Sud Toulousain, bien que revu à la hausse, est validé par le président de l'InterSCOT puisqu'il est « *en rapport avec les objectifs de la charte dans la mesure où il propose de réduire sensiblement l'accueil de la population par rapport à une croissance non maîtrisée* » (compte rendu de l'atelier territorial du SCOT Sud Toulousain, décembre 2007), il n'en va pas de même pour le SCOT Nord Toulousain où « *le scénario de la croissance maîtrisée correspond au fil de l'eau* » (compte rendu de l'atelier territorial du SCOT Nord Toulousain, janvier 2008) ni pour le SCOT Lauragais taxé de pratiquer une politique « *Canada Dry*¹⁹⁴ » qui fait mine de proposer un scénario intermédiaire en fait déraisonnable. Notons que ces réticences ne portent pas tant sur les objectifs démographiques en eux-mêmes que sur leur corrélation avec la création d'emplois qui semble de plus en plus difficile à réaliser au fur et à mesure que les objectifs sont revus à la hausse. Il convient donc aux yeux du président de l'InterSCOT de « *démarrer la captation d'emplois avant d'accroître le nombre d'habitants* » (compte rendu de l'atelier territorial du SCOT Lauragais, décembre 2007). Dans les trois cas en revanche, C. Raynal en appelle à revoir le modèle d'organisation du territoire afin de renforcer une polarisation qui en l'état apparaît insuffisante : il formule notamment son désaccord avec une réflexion par bassin de vie qui empêche la mise en évidence d'un pôle majeur irriguant des pôles secondaires.

- *Le rôle des élections municipales de mars 2008 et du renouvellement des élus*

A cette incidence possible d'un avis surplombant sur le contenu des PADD s'ajoute un élément jouant cette fois-ci à la base, à savoir les élections municipales de mars 2008. Cette échéance électorale a en effet porté un coup d'arrêt à l'avancée de la réflexion dans la mesure où, d'une part, elle a monopolisé l'attention de candidats qui n'ont que très peu fait place, dans leur campagne, à des enjeux supra-communaux (Bacconnier-Baylet et al., 2008) et où, d'autre part, elles ont pour partie renouvelé le personnel politique de l'aire urbaine, nécessitant une période d'appropriation de la démarche par ces nouveaux élus, pas toujours d'accord avec les principes qu'ils découvraient, comme plusieurs des acteurs rencontrés ont pu en attester.

Dans le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, aux dires du directeur du SMEAT, le basculement le plus lourd de conséquence a été celui de la ville de Toulouse elle-même.

« C'est surtout la nouvelle équipe municipale de Toulouse [qu'il a fallu intégrer], le personnel politique de Toulouse parce que dans la périphérie, il y a eu un peu de changement, ça n'a pas été un raz-de-marée donc on a retrouvé quand même beaucoup de gens qui étaient déjà dans le

¹⁹⁴ En référence au slogan publicitaire développé par cette marque de boisson, le nom « *Canada Dry* » est parfois utilisé pour qualifier une chose qui a les apparences sans avoir la fonctionnalité de ce qu'elle prétend ou semble être.

coup. Donc c'est effectivement au niveau de la ville de Toulouse, avec la chance que le premier d'entre eux, le maire lui-même, a été vice-président du SMEAT, maire d'une commune voisine et que lui par contre, tout ce qu'on faisait, on savait qu'il en était convaincu. » (entretien directeur du SMEAT, 2010)

Mais c'est sans doute sous-estimer les réactions des nouveaux élus d'autres communes du SCOT Central, sinon périurbaines, du moins périphériques, qui ont dû eux aussi se familiariser avec la démarche, le projet et les concepts qu'il mobilisait.

« Après les dernières élections, on a vu arriver de nouveaux élus qui ont écarquillé les yeux en demandant « Mais de quoi on parle, Quels sont les enjeux ? » » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

« On s'entend sur les densités, sur la couronne verte tout doucement, mais parce qu'on creuse les concepts, parce qu'on évacue les arrières pensées, les procès d'intention, moi j'en ai fait aussi, j'ai dit « ils veulent mettre la couronne verte pour empêcher le développement de telle ou telle zone », je l'ai dit, je l'ai peut-être un peu pensé quand même, si je l'ai pensé c'est que quand même y'avait des raisons, mais tout doucement, on évacue tout ça, donc on apprend aussi à se connaître. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Dans les SCOT périphériques où de nombreuses communes non identifiées comme des pôles sont prioritairement visées par la régulation forte de la croissance démographique, les changements d'équipe municipale ont *a fortiori* débouché sur un ralentissement de la démarche. En effet, si ce renouvellement politique a mis sur le devant de la scène des élus le plus souvent non natifs du territoire, représentatifs des nouvelles couches sociales du périurbain et réceptifs, à la différence d'élus plus routiniers, à ces nouvelles formes de gestion des territoires, comme le dit le président du SCOT Nord Toulousain à propos du maire de Grenade qui *« est nouvel élu mais a tout de suite pris conscience de l'enjeu de ce schéma »* (entretien, 2009), les nouveaux maires n'adhèrent pas nécessairement ni totalement ni immédiatement au modèle de développement acté par leurs prédécesseurs.

« Moi je la [la démarche SCOT] prends en cours puisque même au mandat précédent, je n'étais pas délégué au SCOT donc j'ai découvert le SCOT et j'ai découvert, pas les dangers, mais les points négatifs qui nous concernaient, donc on est monté un peu au créneau mais c'est difficile puisqu'il est dans sa phase terminale. Le changement de municipalité fait que... et c'est vrai que ça crée des tensions dans certaines réunions. » (entretien maire de Villariès, 2009)

« Les réunions de présentation par bassin de vie, ça a été très probant, parce que ça a permis [...] aux nouveaux élus de se dire « tiens, on arrive en route sur quelque chose qui est bien avancé », le PADD du SCOT est en train d'être finalisé, on bouge les virgules là maintenant, et ils se disent « finalement y'a des engagements qui ont été pris dans le mandat précédent, auxquels on n'a pas participé, qui vont être tout à fait déterminants voire contraignants pour

notre avenir, qu'est ce qu'on fait maintenant ? ». Ca a été des réunions un petit peu choc dirons-nous, et avec beaucoup d'énergie. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Cette posture, le maire de Villaudric, nouvellement élu en 2008 dans ce même canton, l'incarne bien : s'il est dans l'ensemble d'accord avec une telle démarche de planification concertée dont il comprend bien les enjeux, il reste méfiant quant au degré de contrainte que le SCOT voudrait lui imposer.

« Si vous voulez moi, la pensée du SCOT, je l'ai découverte l'année dernière. Pour une commune comme Villaudric, je pense qu'on est d'accord avec les grands principes, on est d'accord avec la loi SRU, d'ailleurs on a un POS qui est en accord avec cette loi SRU [...]. Par contre, chose sur laquelle j'essaie de lutter et ce n'est pas toujours facile, c'est de faire en sorte que le SCOT ne soit pas trop limitatif par rapport à ça. C'est-à-dire que nous, on est d'accord pour respecter un certain nombre de critères, après, de mettre des objectifs chiffrés en disant « il ne faut pas dépasser deux permis de construire par an », c'est là où je ne peux pas être d'accord. » (entretien maire de Villaudric, 2009)

L'entrée en scène de nouveaux élus a donc conduit à enrichir les discussions menées dans le cadre de l'élaboration du PADD en réclamant de la part des « anciens » un effort d'explicitation de la démarche et de ses enjeux et en introduisant de nouvelles voix, souvent discordantes, dans le débat.

- *Un investissement inédit des élus dans la définition d'un projet d'aménagement concerté*

Cet investissement des élus dans la définition du projet global et dans sa déclinaison territoriale ne se limite toutefois pas aux nouveaux élus qui tentent de prendre part à une démarche qu'ils n'ont pas initiée. En effet, dans une agglomération longtemps réfractaire à toute forme de coopération, où les documents de planification supra-communaux n'ont jamais fortement contraint le développement, « *le schéma de cohérence territoriale a un gros avantage, c'est que c'est les élus qui font leur aménagement du territoire* » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009). Si une grande majorité des élus s'est d'abord largement désintéressée de l'élaboration des SCOT, ce qui explique aussi sans doute largement qu'ils se soient reposés, après le choix de périmètres qui leur convenaient, sur les techniciens du Conseil Général pour l'élaboration du projet proprement dit, ils prennent progressivement conscience, sous l'effet conjugué de la conviction d'élus moteurs, de la multiplication des réunions et de la validation progressive de documents intermédiaires, de l'inexorabilité de la démarche et de la force des contraintes que feront peser les SCOT sur les communes.

L'élaboration des PADD et les nombreuses réunions par bassins de vie auxquelles elle a donné lieu ont alors marqué un tournant dans l'appropriation de la définition du projet par des élus ne souhaitant pas subir un avenir qu'ils peuvent encore contribuer à construire. Si les rencontres périodiques

organisées au sein de chaque bassin de vie ont été bénéfiques pour les nouveaux élus, elles l'ont alors également été pour les « *anciens élus qui avaient pris le SCOT un peu à la légère [et se disent] mince, finalement ce n'est pas rien* » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009). C'est une étape de plus qui est franchie dans la territorialisation de la planification qui, après avoir été pilotée par l'Auat puis par l'ATD, prend racine dans les territoires eux-mêmes, comme s'en fait l'écho le maire de Saint-Sauveur, président de l'Amicale des Maires du Canton de Fronton fortement impliqué dans la démarche SCOT depuis son lancement.

« Là, y'a des dynamiques qui ont été créés avec des bassins de vie forts, avec quelquefois des objectifs un petit peu ambitieux mais je pense que c'est cohérent, d'autant plus que ça a été vraiment à l'initiative des élus maintenant qui ont pris possession de leur espace, de leur avenir. Les premiers temps du SCOT c'était pas ça du tout, on avait donc l'ATD qui nous a bien aidé, qui continue à nous aider mais avec sa vision propre, avec une vision globale, avec une vision départementale entre guillemets, les services de l'Etat qui eux avaient des objectifs un peu différents, l'Auat qui était très fort au départ dans les instructions préliminaires, mais bon on est arrivé à s'approprier notre territoire, à reprendre la possession de notre territoire, tout en restant cohérent donc oui le projet tient la route. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

D'ailleurs, c'est bien grâce à cette appropriation et cette définition par les élus d'un projet défini collectivement que les SCOT périphériques ont en quelque sorte acquis leurs lettres de noblesse sur la scène métropolitaine. En traduisant leur volonté politique d'exister dans l'aire urbaine dans un projet concerté, ils sont parvenus à dépasser le rapport de force avec le SCOT central qui a duré « *jusqu'à ce qu'on arrive à ce document qui bon semble être accepté, puisque c'est quand même une volonté politique, on est maître sur notre territoire jusqu'à preuve du contraire* » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009).

Malgré tout, le chemin est encore long pour que l'ensemble des élus soient convaincus de l'importance de la démarche et de la nécessité de s'y impliquer avant qu'il ne soit trop tard. Si le président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain souhaite que tous les responsables politiques soient informés du contenu du schéma et des contraintes qu'il va amener sur les territoires, pour ne pas les confronter à de mauvaises surprises une fois le schéma approuvé et opposable, il ne peut que dresser un bilan en demi-teinte.

« Quand on a commencé à faire les réunions du SCOT, on était, allez je compte pas les techniciens, on était dix élus, aujourd'hui on est un peu plus, mais sur les 63 communes qui composent le SCOT, y'en a la moitié on va dire : je pense que tout le monde n'a pas encore conscience des enjeux. C'est vraiment la base et l'objectif, c'est que tout le monde prenne conscience de ça. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

- *Un travail de pédagogie multiforme*

Pour favoriser l'acculturation à ces nouvelles modalités et ces nouvelles échelles de l'aménagement du territoire, tout repose alors sur les efforts de pédagogie que déploient les représentants de chaque SCOT en allant à la rencontre de l'ensemble des élus communaux.

Cela passe d'abord par la poursuite de réunions périodiques par bassins de vie pour y inciter les représentants politiques à s'investir dans une démarche qui ne peut fonctionner et être véritablement ascendante que si les élus lui donnent vie et chair. C'est alors le travail du bureau du Syndicat mixte, en particulier de son président, que d'aider à cette prise de conscience.

« Puis après [l'atelier territorial de présentation du PADD], on reprend notre bâton de pèlerin et puis on va aller rencontrer de nouveau tous les élus du bassin de vie. Parce qu'en réalité c'est pas le bureau du SCOT, c'est pas le président bien évidemment qui fera le schéma, le schéma il sera fait par les élus du territoire. Et l'échelle du bassin de vie je pense est une bonne échelle mais il faut que les gens aient conscience que dans ce bassin de vie, ils doivent avoir des discussions qui après remonteront au niveau du SCOT et on adaptera tout ça pour avoir quelque chose de cohérent sur le territoire. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

L'acculturation progresse ensuite par le biais du travail des commissions de suivi des documents d'urbanisme. On a vu comment une telle commission, en se plaçant *« plus dans une dynamique de projet que dans une certaine police »* (entretien directeur du SMEAT, 2010), participait, depuis l'élaboration du pré-PADD, à asseoir le partage du projet territorial dans le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine. La mise en place, depuis 2008, en parallèle de l'élaboration des PADD, de commissions fonctionnant sur le même mode dans les SCOT périphériques, aide à cette appropriation du projet par les élus puisque les avis formulés par les membres de cette commission permettent de confronter les projets des communes au modèle de développement élaboré et aider ainsi à les faire évoluer vers une plus grande adéquation avec ce dernier. Cet exercice, s'il peut être périlleux dans le sens où il place des maires en position de juge vis-à-vis d'autres maires, facilite le dialogue et la pédagogie en dédouanant l'avis de tout soupçon de technocratie, si l'avis formulé n'était que technique, ou de dogmatisme, si l'avis formulé venait uniquement d'un centre normatif, à quelque échelle que ce soit (ville-centre, communauté urbaine, SCOT central, polarité principale...).

« Toute la difficulté aussi, c'est que des élus ont du mal à dire non à d'autres élus, c'est vrai qu'on a tendance à participer plus, à regarder davantage ce qui se fait dans les autres bassins de vie et à donner son sentiment d'une manière neutre, alors que quand on est impliqué dans son propre bassin de vie, c'est pas la peine, vaut mieux laisser les autres réfléchir, parce que là, y'a le côté émotionnel qui entre en ligne de compte, y'a le côté affectif aussi par rapport aux maires, quand on travaille ensemble, quand on apprécie les gens au-delà de leur mandat électoral en tant que personne, on aurait du mal à rester serein, donc il faut prendre du recul et regarder les choses de manière neutre. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Si, comme dans le cas des avis formulés par l'InterSCOT sur les projets des SCOT, cet avis de la commission sur un document d'urbanisme n'est que consultatif, il permet néanmoins d'attirer l'attention des élus communaux qui ne s'inscrivent pas dans les orientations du PADD sur la mise en compatibilité que l'approbation du SCOT rendra nécessaire. Par ailleurs, cet échange entre pairs éprouvant au quotidien les mêmes difficultés à gérer une commune a permis de pointer, sur le terrain, des difficultés ou des cas particuliers à prendre en compte, et a ainsi pu en retour enrichir les réflexions techniques en pointant les faiblesses ou les insuffisances dans la définition, la formulation ou la déclinaison du projet d'aménagement. En plus de vérifier la prise en compte des objectifs fixés par le SCOT par les acteurs du territoire, la commission peut *« en retirer des enseignements sur le caractère opérationnel, pratique, réaliste de certaines choses qu'on a tentées d'écrire dans le SCOT, c'est un vrai aller-retour là-dessus. Il y a quand même des thématiques qui ont été abordées un peu sérieusement sous la pression du groupe de suivi qui signalait que les choses n'étaient pas suffisamment claires ou approfondies ou trop théoriques »* (entretien directeur du SMEAT, 2010). Cette inversion, d'une formulation descendante de principes édictés par l'InterSCOT, l'AUAT ou encore l'ATD, à la co-définition d'un projet de SCOT pour partie construit par l'implication plus forte des élus a été la garante d'une appropriation et d'une acceptation des orientations d'aménagement figurant dans les PADD.

« Au départ, on avait le sentiment qu'il y avait des figures imposées parce qu'il y avait une volonté forte du SCOT central et du GIP InterSCOT de diriger un peu les grands axes, donc ça ne s'est pas fait sans énergie, on va le qualifier comme ça [...] là maintenant on rentre dans la phase vraiment consensuelle de travail de fond et oui c'est vraiment bilatéral, c'est ascendant, c'est descendant, c'est droite, c'est gauche, c'est vraiment un document très vivant et qui permet aux élus quelquefois de rectifier le tir par rapport à leurs documents eux-mêmes. Ils s'appliquent des principes, même s'ils savent qu'aujourd'hui le DOG n'est pas réalisé : ce n'est qu'un avis qu'on donne mais quand même ils en tiennent compte. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Nourris de cette appropriation plus forte par les élus, les PADD des SCOT périphériques gagnent alors en profondeur, tout en réaffirmant les principes phares structurant les pré-projets.

3.1.2. Des projets qui prennent vie

- *Des pôles aux bassins de vie*

Si la référence au bassin de vie reste essentielle, elle fait l'objet d'une nouvelle approche dans laquelle chaque commune trouve place. En effet, jusqu'à présent, le bassin de vie était surtout défini en référence à son ou ses pôles, selon une lecture binaire du territoire qui opposait les communes pôles aux communes polarisées. A cette vision qui tendait à ne focaliser l'attention que sur une partie du territoire au détriment de communes qui ne trouvaient pas leur compte dans un tel projet succède, au

fil des échanges, une appréhension plus complexe des synergies entre les communes et du fonctionnement systémique du territoire. Tout en défendant des intérêts communaux, les élus parviennent à dépasser le cadre communal dans une réflexion décloisonnée où le vécu territorial l'emporte sur les limites administratives.

« Pour moi, l'histoire du bassin de vie, c'est vraiment l'espace dans lequel les gens vivent et c'est clair que c'est pas que la commune et c'est peut-être même deux bassins de vie [celui de Fronton et celui de Villemur sur Tarn]. Donc pour moi, cette démarche de réflexion me paraît tout à fait importante mais en même temps, il ne faut pas exclure de cette démarche une partie du territoire, parce qu'il n'est pas dans une limite administrative qui est un pôle clairement identifié. Le pôle d'accord, il est peut-être sur la commune en question mais il va irradier, et il va y avoir un effet sur les territoires environnants. [...] Alors, ça m'embêterait d'être le dernier maire de Villaudric mais en même temps, ça me paraît évident qu'on fonctionne sur plus large, il faut qu'on fonctionne sur plus large. » (entretien maire de Villaudric, 2009)

Forts de cette nouvelle lecture du territoire, les PADD affinent le modèle présenté dans les pré-projets en donnant un rôle à l'ensemble des communes du territoire grâce à une définition élargie de la notion de pôle qui se traduit notamment par des évolutions de la représentation cartographique où les figurés ponctuels laissent place à des figurés en plage.

« Ce modèle là [de la charte InterSCOT] n'a pas convenu, bon on y retrouve les éléments essentiels mais avec davantage de souplesse et alors on parle plus, en fait la notion de bassin de vie est devenue très forte et en fait en termes de développement on ne parle plus de Castelnau comme d'un pôle économique, de Fronton comme d'un pôle essentiel ou de Bouloc comme d'un pôle secondaire, on les retrouve mais d'une manière plus large avec une définition cartographique déjà qui symbolise l'esprit d'ouverture, Fronton ne peut pas être que Fronton, y'a Villaudric à côté qui peut effectivement participer au développement de Fronton, y'a d'autres communes aussi. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Afin de susciter l'adhésion d'une majorité de maires au projet d'aménagement, il faut que chacun y trouve un intérêt et une utilité pour son propre territoire. Alors que les premières versions donnaient à certains l'impression d'être exclus d'un développement et d'un aménagement qui se feraient largement sans eux et à côté d'eux, suscitant dès lors de larges réticences, les documents finalisés ont permis de repenser le lien qui unit chaque portion du territoire. Cette évolution, en partie impulsée par l'implication plus forte des élus dans l'élaboration du PADD, permet alors à chacun de mieux appréhender son rôle dans le fonctionnement à venir du territoire et de résorber les résistances qui demeuraient.

Si un tel travail a été mené au niveau de chaque bassin de vie, échelle qui a acquis une légitimité certaine aux yeux des élus dans la mesure où elle fait écho aux pratiques des habitants, il a également donné naissance à une nouvelle approche du territoire des SCOT dans leur ensemble. Prenant acte des critiques émises, lors de la présentation des pré-PADD, par le président de l'InterSCOT qui reprochait à la lecture par bassins de vie de multiplier les pôles au détriment d'une réflexion sur la solidarité à

l'échelle de l'ensemble du SCOT, les élus ont travaillé à envisager globalement le fonctionnement de territoires dont les synergies, à l'exception du Pays Lauragais à l'identité historique forte, n'allaient pas de soi.

« Voilà, au départ, on était sur ça, donc des pôles d'équilibre, Cadours, Grenade, Fronton, Villemur, Montastruc. Ça c'est la vision je dirais AUAT, SCOT central qui souhaitaient identifier un certain nombre de choses. Le document final présenté au GIP InterSCOT, c'est plus du tout pareil, plus du tout pareil. Là on se rend compte qu'on crée une dynamique entre Grenade et Merville, on voit bien qu'il y a plusieurs zonages qui sont faits sur la cartographie, donc y'a le beau rond qui identifie bien, mais après on relie l'ensemble, ça veut dire qu'effectivement on a des notions de solidarité qui vont se créer un peu sur le territoire et puis après on a des axes de vie qui vont être à définir. » (entretien maire de Saint Sauveur, 2009)

L'approfondissement du projet d'aménagement des SCOT périphériques s'est donc traduit par une évolution conciliant les souhaits des communes périurbaines, y compris les plus petites, de ne pas être les oubliées du territoire, et la volonté réaffirmée par le président de l'InterSCOT de promouvoir la polarisation des SCOT autour d'une centralité majeure.

- *Du projet standardisé aux projets de territoire*

En même temps que l'organisation territoriale s'affine, les projets se font plus précis autour d'orientations recentrées et d'objectifs chiffrés en fonction des spécificités de chaque SCOT. Loin des propositions standardisées consignées dans les pré-PADD qui se distinguaient très peu d'un territoire à l'autre, la finalisation des projets d'aménagement et de développement durable débouche, sur fond de thématiques et d'enjeux communs, sur l'affichage d'ambitions différenciées.

Pour commencer, si les grands axes des projets de chaque SCOT continuent de s'inscrire logiquement dans la continuité des quatre principes édictés par la charte, ils font parfois l'objet d'une hiérarchisation nouvelle qui traduit les priorités que se donne chaque territoire. Ainsi, alors que le rééquilibrage économique de l'aire urbaine, véritable cheval de bataille pour les SCOT périphériques qui souhaitent capter une part de l'activité économique de la métropole, apparaît depuis le début comme un axe majeur de la planification, à même de garantir, grâce à une amélioration du ratio emploi / habitants, l'autonomie des territoires, cet enjeu n'apparaît plus qu'au second rang dans les PADD des trois SCOT périphériques qui font passer avant la préservation du territoire. Une fois reconnue, dans le document d'étape qu'ont constitué les pré-PADD, la place des « pétales » dans l'organisation et le développement économiques à venir, l'ordre des priorités peut être revu puisque ce renforcement de la fonction économique des espaces périurbains ne doit pas se faire au détriment de l'identité et de la qualité du cadre de vie de ces territoires qui entendent avant tout préserver leurs atouts en la matière. Il ne s'agit pas pour autant de dire que la lutte pour le desserrement économique est terminée : au contraire, on s'aperçoit que la territorialisation des projets de chaque SCOT interfère parfois avec ces beaux principes plus difficiles à mettre en œuvre qu'à approuver sur le papier.

« Nous, au niveau du SCOT Lauragais, on va avoir un sacré problème parce qu'on a Baziège qui est en train de s'affirmer au niveau du SCOT central, qui veut voir émerger une zone d'activités de 300 ha et nous, Baziège, c'est en périphérie immédiate avec la commune de Villenouvelle donc quel intérêt d'avoir une démarche InterSCOT avec une logique de desserrement économique sur les territoires périphériques si vous avez un projet de zone d'activité de 300 ha qui se montent sur le SCOT central qui viendrait rentrer en concurrence avec le projet hypothétique d'une zone d'activités de 50 ha sur Villefranche ? » (entretien chargée de mission du Syndicat mixte du SCOT Lauragais, 2009)

Ce n'est donc qu'en s'appropriant ces principes et en leur donnant corps que les SCOT périphériques pourront prétendre négocier d'égal à égal avec le SCOT central. A cet égard, on remarque que la formulation des grands principes hérités de la charte diffère sensiblement d'un territoire à l'autre, traduisant par là-même leur appropriation. En termes de préservation de l'espace par exemple, si le SCOT du Pays Lauragais reprend presque mot pour mot l'énoncé de l'axe 4 de la charte, *« préserver et valoriser les espaces naturels, agricoles, mieux gérer les ressources et prévenir les risques »*, le SCOT Sud Toulousain s'en détache en entendant *« préserver et valoriser le territoire pour les générations futures »* tandis que le SCOT Nord Toulousain souhaite *« préserver les richesses identitaires rurales »*. Au-delà de ces grands principes d'aménagement, on avait vu combien les mesures, et à l'intérieur de celles-ci les sous-principes, déclinés au sein de ces axes se répondaient d'un territoire à l'autre dans les pré-PADD. Au stade des projets finalisés, les orientations affichées sont d'une part moins nombreuses et plus ciblées, d'autre part incarnées dans le territoire. Chaque SCOT périphérique fait montre d'une réappropriation de l'ensemble des enjeux et objectifs identifiés qui leur permet de resserrer leurs ambitions autour de quelques points clés et de les incarner dans le territoire. L'exemple des actions en faveur du développement économique est à cet égard exemplaire.

Le PADD du SCOT Nord Toulousain réinterprète les quatre mesures qui figuraient dans l'ensemble des pré-PADD au profit de quatre orientations témoignant d'une vision stratégique (orientation 2) et localisée (orientation 3) et d'un ciblage thématique plus fort (orientation 4), tandis que le SCOT Sud Toulousain met enfin des lieux derrière les sous-mesures généralistes et déterritorialisées qui déclinaient la volonté de structurer l'accueil économique en fonction du modèle de développement urbain dans le pré-PADD.

Tableau 33 : De la standardisation à l'incarnation territoriale des projets d'aménagement : analyse comparée des pré-PADD et des PADD des SCOT Nord et Sud Toulousains

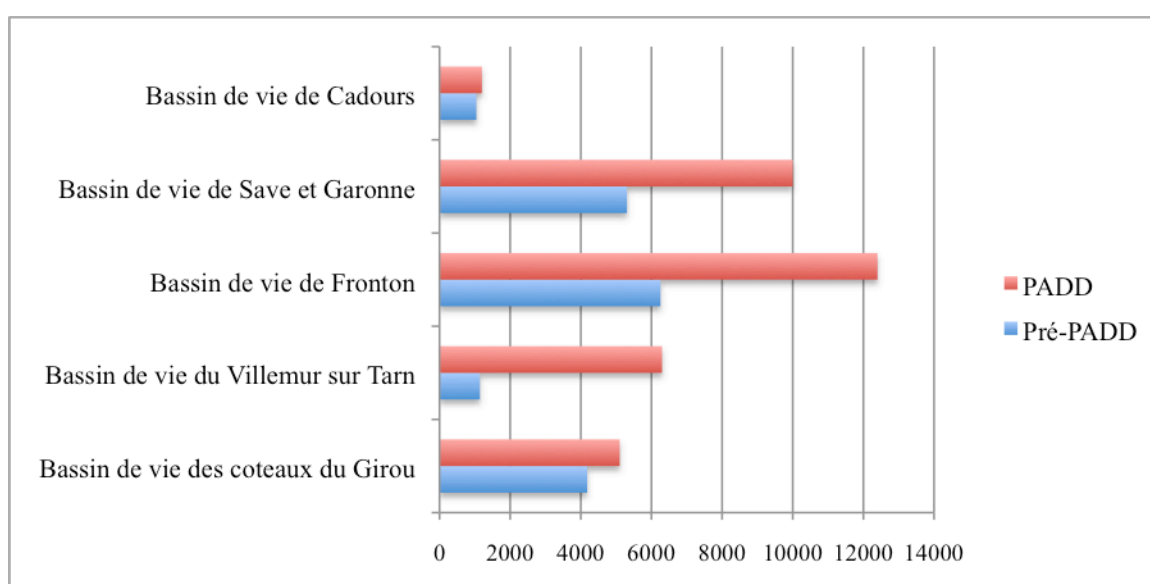
Pré-PADD	PADD
<u>Le SCOT Nord Toulousain : vers une stratégie économique territorialisée</u>	
<p>Axe 1 : Développer l'attractivité et la fonction économique du territoire</p> <p>Mesure 1 : Développer l'emploi et une économie pérenne afin de rapprocher habitat et activités</p> <p>Mesure 2 : Structurer le potentiel d'accueil d'entreprises en cohérence avec le modèle de développement urbain</p> <p>Mesure 3 : Soutenir et renforcer les filières économiques du territoire</p> <p>Mesure 4 : Mieux répartir le développement économique à l'échelle de l'aire urbaine et se positionner sur de grands projets économiques</p>	<p>Chapitre 3 : Renforcer les fonctions économiques sur le territoire</p> <p>Orientation 1 : Accueillir 18 000 nouveaux emplois entre 2007 et 2030</p> <p>Orientation 2 : Définir une stratégie de positionnement économique</p> <p>Orientation 3 : Déterminer les territoires d'accueil économique</p> <p>Orientation 4 : Renforcer et diversifier l'armature commerciale pour une meilleure autonomie des territoires</p>
<u>Le SCOT Sud Toulousain : vers une incarnation territoriale plus forte</u>	
<p>Axe 1 : Développer l'attractivité et la fonction économique du territoire</p> <p>Mesure 2 : Structurer le potentiel d'accueil des entreprises en cohérence avec le modèle de développement urbain</p> <p>2.1 Construire et mettre en œuvre une stratégie de développement économique à l'échelle du SCOT</p> <p>2.2 Doter chaque bassin de vie d'au moins un pôle économique structurant</p> <p>2.3 Favoriser le développement des zones de desserrement local</p> <p>2.4 Veiller à la qualité des projets de développement économique</p>	<p>Chapitre 3 : Conforter l'autonomie économique du territoire</p> <p>2 : Développer et organiser l'économie du territoire</p> <p>Objectif 1 : Organiser l'économie du territoire</p> <p>Objectif 2 : Affirmer quatre sites économiques de bassin d'intérêt InterSCOT</p> <p>Objectif 3 : Développer prioritairement l'économie dite « productive » le long des deux axes de développement économique du territoire</p> <p>Objectif 4 : Développer prioritairement l'économie dite « résidentielle » au sein des pôles urbains du territoire</p> <p>Objectif 5 : Maintenir l'économie existante et la petite activité des communes du territoire</p> <p>Objectif 6 : Aménager des zones d'activités attractives</p>

Source : Pré-PADD et PADD des SCOT Sud et Nord Toulousains, 2007, 2009

Enfin, ces orientations sont pour la première fois assorties de chiffres traduisant des objectifs concrets et localisés qui manquaient aux pré-PADD, même si des différences sont encore notables en fonction des thématiques. Ainsi, sur celle essentielle de la moindre consommation d'espace et de la promotion de formes urbaines plus durables, les objectifs affichés dans les SCOT périphériques restent encore globalement flous, contrairement à ce que l'on observe dans le SCOT central où le PADD poursuit la

réflexion engagée dans le pré-PADD sur la densité dans les territoires d'extension et de renouvellement urbains. Ils commencent malgré tout à se préciser un peu, notamment dans le SCOT du Pays Lauragais qui plébiscite par exemple une densité supérieure à 15 logements par hectare dans les pôles identifiés, une superficie de terrain constructible comprise entre 600 et 1000 m² dans les zones rattachées à l'assainissement collectif, limitée à 1500 m² maximum dans les zones en assainissement non collectif. Sur la thématique tout aussi centrale de l'emploi, si des chiffres étaient avancés dans les pré-PADD puisque l'objectif affiché était déjà de tendre vers un ratio de 1 emploi pour 3,5 habitants, ils témoignaient d'une stricte application de ce ratio à l'ensemble des bassins de vie du territoire. Dans les projets finalisés, on assiste au contraire à une prise en compte plus forte des potentialités et dynamiques effectives de chaque portion de territoire : si chacun des bassins de vie doit « *favoriser un rééquilibrage entre les fonctions économiques et résidentielles* » (PADD du SCOT Nord Toulousain, 2009, 34), les objectifs qui leur sont assignés sont différenciés afin d'atteindre le ratio de 1 emploi pour 3,5 habitants à l'échelle de l'ensemble du SCOT et non de chaque bassin de vie.

Figure 12 : Des projets qui s'incarnent dans des objectifs chiffrés différenciés: l'exemple de la création d'emplois



Source : Pré-PADD et PADD du SCOT Nord Toulousain, 2007, 2009

L'exemple du SCOT Nord Toulousain illustre bien combien la territorialisation des principes généraux débouche sur un rééquilibrage des objectifs : globalement augmentés partout en raison du report de l'horizon de 2020 à 2030 des pré-PADD aux PADD, on s'aperçoit qu'ils sont modulés en fonction des territoires. A peine réévalués dans les bassins de vie de Cadours et des Coteaux du Girou, ils sont au contraire revus fortement à la hausse dans les territoires de Villemur sur Tarn, de Save Garonne et de Fronton.

En s'individualisant, sur fond d'enjeux communs, par la mise en valeur de thématiques plus spécifiques, leur adaptation à la configuration du territoire et l'affichage d'objectifs chiffrés adaptés aux dynamiques locales, les projets d'aménagement se différencient non seulement d'un SCOT à l'autre, mais aussi en interne, ouvrant la porte à une diversification des trajectoires territoriales.

3.2. Des trajectoires de territoires différenciées : spécificités territoriales et inégalité du portage politique

3.2.1. Un modèle de développement qui crée de fait de la différenciation territoriale

Si élus et techniciens ont œuvré par le biais des pré-PADD à faire évoluer le modèle de « *polarisation forte* » décliné dans la charte InterSCOT qui, rappelons-le, entendait concentrer 50% de la croissance attendue sur les quelques pôles identifiés et partager les 50% restants sur le reste des communes, le modèle acté n'en demeure pas moins discriminant. Une fois ce premier round, qui se jouait entre le SCOT central et les SCOT périphériques, remporté par ces derniers, c'est à l'échelle de chaque territoire que se négocie à présent la répartition des effectifs de population et d'emploi car « *tous les territoires ne pourront pas se développer à la même vitesse, ça c'est le b.a.-ba de l'exercice* » (président du SCOT Nord Toulousain, entretien, 2009). Si l'armature territoriale prônée est plus équilibrée et si les PADD sont attentifs à garantir un minimum de croissance dans les communes non identifiées comme des pôles, « *le SCOT va créer de fait des inégalités de territoire puisque quand on vous explique qu'on va créer des polarités, qu'on va répartir la croissance, développer certaines villes plutôt que d'autres, forcément ça ne peut pas faire plaisir à tout le monde, donc le SCOT n'est pas forcément bien vécu par les petites communes* » (entretien maire de Fronton, 2009).

Bien sûr, cette répartition de la croissance ne se fait pas *ex-nihilo* et tend, sinon à reproduire, du moins à s'appuyer sur l'armature territoriale existante, comme en a témoigné la volonté des élus d'aboutir à l'identification d'un plus grand nombre de pôles dans les SCOT périphériques que ne le prévoyait la charte InterSCOT. C'est sur cette base de l'existant que les contours des bassins de vie ont été dessinés et les polarités distribuées.

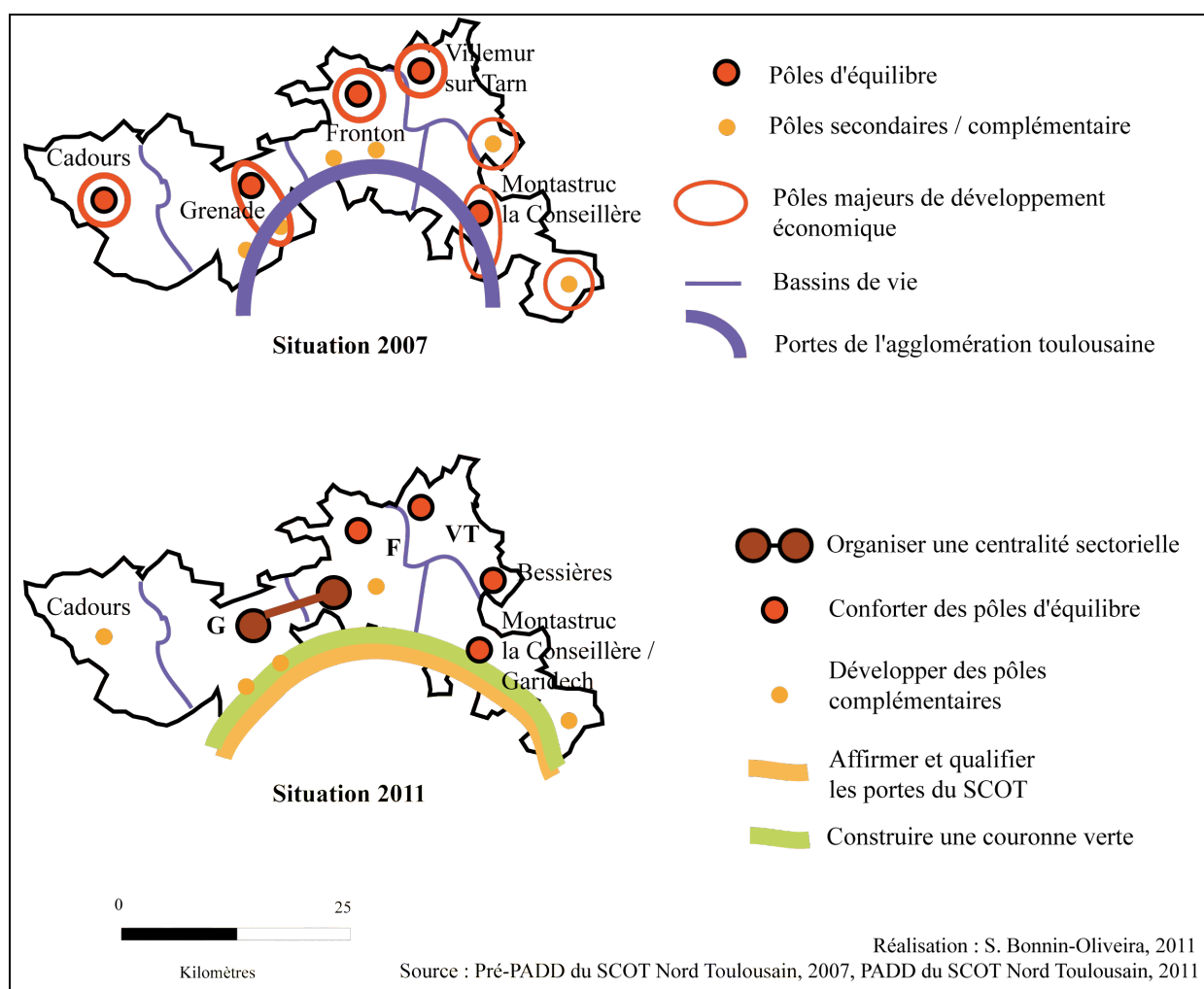
« *Nous, on a été retenus justement pour un niveau d'équipements, de services, de pôle administratif, de niveau de la population, de l'attractivité, de pôle de commerces, enfin voilà, toute cette qualité d'équipements qui fait qu'on ressort comme une commune qui a un rayonnement qui dépasse celui des communes voisines.* » (entretien maire de Fronton, 2009)

Mais une fois cette organisation du territoire en bassins de vie polarisés par des centres de différents niveaux actée, c'est bien à un renforcement, à une accentuation de cette hiérarchie, que le modèle de développement retenu doit aboutir, puisque l'objectif c'est « *d'éviter justement cet émiettement entre ces axes, et c'est donc de favoriser au mieux que l'on pourra, à travers ce document d'urbanisme, le*

développement de l'habitat autour de ces pôles économiques » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009).

Cette différenciation territoriale se joue alors à deux échelles : entre bassins de vie d'une part, au sein de chaque bassin de vie d'autre part. Les PADD sont l'occasion d'affiner les objectifs démographiques à l'échelle des bassins de vie en les recalant par ailleurs sur un horizon plus lointain (2030) et de réviser le modèle de développement présenté dans le pré-PADD et dont on a vu que l'objectif était de conquérir sa place sur la scène métropolitaine, sans réelle réflexion de fond sur les spécificités de chaque territoire et de chaque bassin de vie. On constate de fait un réel approfondissement du projet de chaque SCOT qui différencie désormais au sein de son périmètre les objectifs de chaque bassin de vie.

Carte 42 : Du pré-PADD au PADD : la différenciation des bassins de vie à l'œuvre



Quant à la déclinaison de ces orientations au sein de chaque bassin de vie, les PADD restent en revanche beaucoup plus prudents sur la répartition de la croissance au sein de ces derniers. Là où le PADD du SCOT du Sud Toulousain affiche des clés de répartition qui limitent la marge de manœuvre des bassins de vie puisqu'il « prévoit un rééquilibrage de l'accueil au profit des pôles d'équilibre (au

moins 38% des nouveaux arrivants) et des pôles de services (environ 33% des nouveaux arrivants) » (PADD du SCOT du Sud Toulousain, 2009, 19), le SCOT Lauragais s'en remet au contraire complètement aux négociations internes qui se joueront au sein des bassins de vie en indiquant que « l'application du principe de polarisation va entraîner des réajustements à l'échelle de chaque bassin de vie. [...] Cette question devra être gérée au sein de chaque bassin de vie primaire en collaboration avec le Syndicat mixte du Pays Lauragais. » (PADD du SCOT Lauragais, 2010, 9). C'est en outre ce que souhaite le président du SCOT Nord Toulousain sur son territoire.

« On dit « Voilà, sur ce bassin de vie, il y a X habitants qui ont été prévus », alors il faut se méfier des chiffres, je suis très méfiant de dire tel bassin de vie c'est 10 000 habitants, ça ne veut rien dire donc je pense que là on va essayer dans le cadre de l'élaboration du DOG de ramener le travail au niveau des bassins de vie [...] parce que je pense que c'est aux élus du bassin de vie de travailler ensemble sur des objectifs d'aménagement en disant « Voilà le SCOT a fixé ces grandes masses, c'est pour ça qu'elles sont variables, essayons bassin de vie par bassin de vie d'avoir une vraie politique d'aménagement du territoire. » » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009).

Néanmoins, cette question est déjà bien présente dans les réunions organisées dans les bassins de vie pour l'élaboration du PADD, à l'occasion desquelles des scénarios de répartition sont proposés aux élus.

« On nous a dit « Voilà, Labastidette et Saint Clar vous pouvez faire 900 logements d'ici 2025 ou 2030 », 900 à tous les deux, ce qui fait qu'on va partager parce que bon comment faire ? Donc on tombe à 450, donc si on tombe à 450 aujourd'hui, ça veut dire que d'ici 2025 ou 30, on ne pourra être que 3 100, 3 200 grand maximum en trichant peut-être un peu, ce qui ne nous dérange pas en soi, mais ça nous empêche d'ouvrir des zones que l'on comptait ouvrir. » (entretien maire de Labastidette, 2010)

Toute la difficulté consiste alors, tout en actant un tel modèle de développement différencié, à proposer un projet aux territoires que l'on va contraindre dans leur croissance, à les amener à dépasser une lecture purement communale du développement au profit d'une approche plus large, décroisée, à laquelle l'aménagement du territoire prend tout son sens.

« Avec l'enjeu aussi de ne pas oublier les territoires, je précise bien parce que c'est ça la difficulté, y compris ceux qui ne sont pas en bordure de l'A68, en bordure de l'A10 ou de l'A20, il ne faut pas oublier ça et donc il faut être [...] capable de dire : « On ne vous oublie pas, et on vous permet d'avoir un certain développement mais mesuré à l'enjeu du territoire ». [...] C'est très facile de dire non en disant vous n'êtes pas dans les objectifs, à l'application du schéma, vous aurez à vous mettre en conformité. Mais on est là pour essayer de travailler ensemble donc il faut que les gens, bassin de vie par bassin de vie, imaginent leur avenir. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

Dans cette diversification des trajectoires de territoires, il est un espace particulièrement fragile et qui appelle un traitement d'autant plus spécifique qu'il soulève des questions nouvelles aux yeux de ceux qui en ont la charge : il s'agit de la couronne périurbaine du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine qui, confrontée pour la première fois à un exercice de planification, se trouve intégrée aux réflexions jusque-là purement urbaines portées par le SMEAT.

3.2.2. Le SCOT central face à la question nouvelle des espaces périurbains

En effet, alors que les espaces périurbains les plus lointains ont obtenu la reconnaissance d'une existence par le biais de SCOT périphériques qui ont permis, grâce à l'implication et la ténacité des élus locaux et des techniciens du Conseil Général, de faire évoluer la place que la charte InterSCOT voulait bien leur accorder dans un premier temps, le rôle accordé aux communes périurbaines les plus proches, intégrées au SCOT central du fait de l'élargissement du périmètre du SMEAT de 63 à 117 communes, est loin d'être acquis. Reprenant largement les thèmes et les termes du schéma directeur de l'agglomération toulousaine qui avait pourtant été pensé dans un autre contexte et sur un périmètre plus étroit, le discours des techniciens et des élus centraux apparaît inadapté pour prendre en compte et traiter les particularités des territoires périurbains.

« C'est surtout dans ces communes-là qu'on a discuté. On est un peu en mal de se faire une doctrine pour les hameaux, écarts, développement linéaire. » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

« [Votre discours est-il plus difficile à faire passer dans les communes nouvellement incluses dans le périmètre de la planification ?]

C'est sûr, d'une part parce que les communes étaient moins aguerries à la planification et ensuite il faut le reconnaître parce que nous avons un discours d'urbains, l'agence a un discours d'urbains, donc pour trouver un discours positif, constructif, pour du périurbain voire du rural, on a aussi dû progresser. Ça fait partie des interpellations qui sont remontées fortement à travers le groupe suivi des PLU. On ne proposait pas un langage, une grammaire qui corresponde à leurs besoins. Donc notamment cette idée de couronne verte dont il est question, c'était l'idée de départ mais on a eu du mal à la formuler, je ne sais pas pourquoi d'ailleurs, parce que ce n'est pas un territoire de police mais un territoire de projet, mais par contre, un projet pour un territoire non urbain, il faut que l'on creuse ce que c'est. » (entretien directeur du SMEAT, 2010)

Les habitudes prises dans un cadre de réflexion restreint par les structures historiques que sont l'AUAT et le SMEAT et l'inexpérience des élus périurbains en matière de planification supra communale ne sont dès lors pas sans conséquence pour des espaces périurbains ne parvenant pas à faire valoir leur spécificité d'un côté, leurs ambitions de l'autre. Si les élus périurbains du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine partagent avec les élus des SCOT périphériques le refus d'être

mis sur la touche du développement démographique et économique, ils trouvent moins d'écho à l'intérieur d'un territoire où l'enjeu du renouvellement urbain tend à l'emporter sur celui de l'extension, puisque la clé de répartition du développement est fixée à 70% pour les territoires de la ville intense et 30% pour les territoires de développement mesuré, adjectif qui s'entend au regard de la consommation de foncier comme de l'accueil démographique.

Pour ces territoires nouvellement ancrés à une planification d'agglomération encore plus que pour les espaces périurbains des SCOT périphériques, l'enjeu est donc de faire valoir une différence de nature entre les problèmes à traiter dans l'agglomération la plus dense et ceux de territoires périurbains certes en voie de densification mais où les problématiques n'ont pas le même degré d'urbanité. Là où les concepts et principes prônés dans les SCOT périphériques résonnent de la même manière aux oreilles de la plus petite commune et à celles de la commune pôle, la définition d'une grammaire commune applicable à toutes les portions de ce territoire hétérogène que représente la Grande Agglomération Toulousaine est plus délicate.

« Il y a quand même des thématiques qui ont été abordés un peu sérieusement sous la pression du groupe de suivi qui signalait que les choses n'étaient pas suffisamment claires ou approfondies ou trop théoriques. [Sur quels thèmes en particulier ?] Ça se joue notamment sur les situations particulières dans les territoires périurbains, la réalité de terrain dans les territoires périurbains. » (entretien directeur du SMEAT, 2010)

Cette difficulté des espaces périurbains à se reconnaître dans le schéma prôné par l'Auat et le SMEAT est particulièrement prégnante dans un territoire comme la communauté d'agglomération du Muretain où, comme le dit le maire de Portet-sur-Garonne, *« on a ce jeu d'équilibre avec des enjeux qui sont des enjeux très urbains par certains côtés, très ruraux par bien d'autres et c'est pour ça que nos enjeux de SCOT seront à la fois des enjeux très urbains et des enjeux y compris d'espaces agricoles et naturels parce que c'est une réalité »* (entretien, 2010). Les élus de cette intercommunalité sont de ce fait très attentifs, tout en adhérant, de gré ou de force, à la démarche, à ce que leur spécificité soit prise en compte, aussi bien sur le plan urbain que sur le plan plus rural. En effet, si Muret et Portet sont logiquement érigés au rang de ville intense et s'il y a bien des enjeux urbains dans ces deux communes, il va de soi pour le maire de Portet que cela ne peut pas se décliner sous la même forme que celle qui s'applique à la ville même de Toulouse.

« On ne dit pas parce qu'il y a une gare il faut densifier, on ne dit pas parce que c'est Portet il faut densifier, on dit il faut densifier intelligemment [...] Ça nous a obligé à nous interroger en comparaison, on s'est posé des questions de ratio, est-ce qu'il est sain de penser la densité autour de la gare de Pins Justarets, de Muret ou de Portet de la même manière, et puis de la même manière entre ces trois et Matabiau ? Est-ce qu'un pôle majeur, c'est la même chose ici que là bas ? Est-ce qu'on peut définir justement des concepts partagés, des notions partagées sur les territoires, des référents que nous partageons vous du Grand Toulouse, moi de la CAM, lui du SICOVAL, Save au Touch, Axe sud et compagnie ? » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Inversement, si le reste du territoire de la CAM se distingue par l'importance de ses espaces naturels et agricoles et entre de ce fait logiquement dans la couronne verte du SCOT, ses élus refusent d'y être réduits et d'être à cette fin mis sous cloche.

« Alors après on va dire que c'est peut-être pas un mal qu'on ne soit que 3 200 d'ici 2025 à Labastidette, pourquoi pas, parce que restons ruraux, puisque la zone verte, on y est en plein dedans, mais ayons quand même une activité commerciale de proximité. » (entretien maire de Labastidette, 2010)

« En plus ils nous ont mis une zone verte, tout le village, ce qui ne nous arrange pas. Nous, on veut pas être comme quand on va aller voir un zoo, quand les Toulousains sortiront de chez eux et puis tiens on va aller là bas se promener, non, on n'a pas envie de ça non plus. Mais disons qu'on puisse encore bâtir mais modérément, y'aura certaines conditions, mais on ne viendra pas à 10 000 habitants mais ce qu'on veut, on ne veut pas être 10 000 habitants, absolument pas, on veut avoir une pharmacie point. On veut pouvoir vivre et avoir la proximité sur le village pour pouvoir faire les courses etc., voilà ce qu'on veut et après les habitants, s'ils veulent 50 000 habitants, ben qu'ils les gardent à Toulouse, nous, on ne les veut pas. » (entretien maire de Saint-Clar de Rivière, 2010).

Tout est alors question d'équilibre, de compromis entre les objectifs incontournables poursuivis par le SCOT (densification, autonomie des territoires, amélioration des transports...), les réalités du terrain et les ambitions des élus qui, sans coller parfaitement avec les orientations édictées, n'en sont pas moins souvent compatibles et aident à dépasser le rapport de force auparavant engagé entre le centre et ses périphéries.

« Si ça s'exprime peu [les rapports de force centre / périphérie], c'est qu'il y a eu aussi de réelles avancées. Je vois au niveau du SCOT central sur les pixels économiques, ils ne sont pas tellement sur la communauté urbaine, ils sont beaucoup sur les autres intercommunalités. Au niveau de l'InterSCOT, le SCOT central a diminué aussi ses ambitions. » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

Dès lors, comme dans le point précédent mais dans un contexte différent qui voit le dialogue se tenir non plus au sein de la périphérie mais entre le centre urbain et sa périphérie, la place accordée à la négociation interne entre élus débouche de fait sur des luttes d'influence ou des rapports de force qui tournent à l'avantage des acteurs les plus à même de saisir les tenants et les aboutissants de la démarche et de tirer leur épingle du jeu. Les projets présentés dans les PADD sont donc pour partie aussi le reflet du portage politique dont ont pu profiter ou pas les territoires.

3.2.3. Des territoires plus ou moins portés par leurs élus

En plus des spécificités territoriales dont il témoigne, le positionnement des bassins de vie et des pôles qui les structurent dans le PADD repose en effet largement sur l'implication de leurs élus. Si certains sont parvenus à faire de leur territoire un acteur incontournable du futur SCOT, d'autres n'ont pu qu'assister, volontairement ou pas, à leur mise en retrait. Différents éléments entrent en ligne de compte pour expliquer le degré d'implication plus ou moins fort des élus dans cette démarche d'aménagement du territoire supracommunal : les caractéristiques du territoire, la présence de structures intercommunales ou encore la personnalité des élus.

- *Le désintérêt des territoires (et élus) plus ruraux*

La ruralité d'un territoire constitue un premier facteur explicatif de sa mise en retrait de la scène planificatrice pour plusieurs raisons. Plus éloignés du front d'urbanisation ou moins bien irrigués par les axes de circulation, certains bassins de vie peuvent tout d'abord être soumis à une périurbanisation, une pression foncière, un degré de développement moindres. Ressentant moins que d'autres territoires l'influence de l'agglomération, ils voient moins l'intérêt et la nécessité d'intégrer une démarche de planification concertée. Par ailleurs, cette moindre implication des espaces plus marqués par la ruralité peut également s'expliquer par la présence d'un personnel politique moins novateur, pris dans une gestion routinière du quotidien que la pression urbaine moins intense ne vient pas bousculer dans ses habitudes.

La faible appropriation de l'exercice SCOT par les élus du bassin de vie de Cadours, continuellement citée en exemple par les élus que nous avons rencontrés dans le SCOT Nord Toulousain, est à cet égard emblématique de la faible ouverture de ce territoire sur ses voisins.

« Il y a des territoires plus ruraux, exemple Cadours, qui a une configuration très rurale, très agricole, où les gens étaient un peu dans un fonctionnement, on va dire de leur territoire à eux. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

Or cette moindre implication n'est pas sans conséquence dans la mesure où elle se traduit par une minimisation du rôle que ce territoire est appelé à jouer au sein du Nord Toulousain.

« On en voit qui dans le SCOT n'ont pas su défendre ou n'ont pas pu ou n'ont pas mis les moyens pour défendre certains territoires, je pense à Cadours par exemple, le territoire de Cadours sur le SCOT fait figure un petit peu de parent pauvre. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Alors que Cadours était identifié comme l'un des cinq pôles d'équilibre (un par bassin de vie) dans le pré-PADD, à l'heure du PADD, la commune n'est plus qu'un pôle complémentaire, qui plus est mal

articulé avec la centralité en construction autour de l'axe Grenade / Castelnau d'Estretfonds. Si l'on peut y voir la traduction de l'avis formulé par C. Raynal qui incitait à une hiérarchie urbaine plus lisible, Cadours n'en reste pas moins le seul pôle ainsi « rétrogradé » quand les autres pôles ont continué à faire valoir leur importance, voire à faire réévaluer leur rôle à l'image de Bessières, pôle secondaire devenu pôle d'équilibre du SCOT Nord Toulousain.

- *L'absence d'intercommunalité, un handicap supplémentaire*

Même si l'existence d'une communauté de communes n'est pas *de facto* le gage d'une implication forte dans l'exercice SCOT, puisque le bassin de vie de Cadours est structuré en communauté de communes, l'absence d'intercommunalités peut être préjudiciable à un territoire dont la cohésion et la cohérence ne sont pas assurées en amont des échanges liés à la planification, d'autant plus que ces derniers privilégient l'échelle du bassin de vie.

Les difficultés qu'éprouvent les élus d'un territoire à se constituer en communauté de communes se répercutent en effet souvent dans la définition de son projet d'aménagement à l'échelle du SCOT où les bassins de vie sont par ailleurs quelque part en concurrence les uns avec les autres. Dans le SCOT du Pays Lauragais par exemple, les complications répétées dans la mise en place d'une communauté de communes dans les cantons de Lanta et Caraman, non seulement à l'échelle de ces deux cantons qui pourtant fonctionnent ensemble, mais également à l'échelle de chacun de ces cantons, tendent à se reproduire dans le cadre de l'élaboration du PADD, ce bassin de vie n'étant doté que de pôles de proximité quand les quatre autres territoires sont structurés autour d'un pôle d'équilibre.

Au-delà de la minimisation du rôle de ces communes isolées dans le projet d'aménagement, l'absence d'intercommunalité complique aussi leur acculturation aux principes promus par la charte puis déclinés dans les PADD, notamment dans les communes rurales où la prégnance des logiques communales entre en conflit avec le modèle de polarisation prôné dont on a vu qu'il prenait sens au regard des bassins de vie.

« C'est souvent des communes rurales qui ne sont pas en intercommunalité, ou en intercommunalité avec peu de compétences et peu d'intégration, c'est souvent à celles-là qu'on est amené à faire ce genre de réflexion, ces remarques-là [sur la non conformité de leur projet de développement]. » (entretien directeur du SMEAT, 2010)

Il ne faut pas pour autant en conclure que l'absence d'EPCI sur un bassin de vie conduit nécessairement à sa mise en retrait. De la même façon que l'existence d'une intercommunalité bien constituée n'est pas le gage d'un rôle effectif et fort dans le projet d'aménagement du SCOT, l'inorganisation d'un territoire ne le condamne pas forcément. La situation du Canton de Fronton dans le SCOT Nord Toulousain en atteste puisque l'absence de coopération n'a pas empêché les élus de faire émerger un projet pour leur bassin de vie.

« Donc vous voyez qu'entre le document originel qui nous a été proposé et le travail des élus et ce qui en ressort, c'est quand même, on se dit on travaille un petit peu quand même. Et là on se rend compte qu'effectivement nous on est arrivé à se battre pour notre petit secteur, on se rend compte que finalement sur notre bassin de vie, on a quand même 3 pôles importants et au niveau économique ça va faire quand même du poids. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Même si l'on peut douter, comme le fait le président du Syndicat mixte de ce territoire, de la réalité de la coopération et de la collégialité dans ce bassin de vie, *« très participatif aux travaux du SCOT, mais [...] presque participatif individuellement »* (entretien, 2009), il n'en illustre pas moins le rôle essentiel que joue la présence sur le territoire d'élus moteurs et convaincus qui œuvrent à la défense de leur bassin de vie.

- *Le rôle de quelques élus leaders*

En effet, le principal facteur qui joue en faveur de l'émergence de tel pôle ou tel bassin de vie réside dans la conviction de certains élus qui investissent énormément de temps et d'énergie dans la définition d'un projet qui corresponde à la fois à la ligne de conduite fixée par la charte InterSCOT et au futur qu'ils imaginent pour leur territoire. De tels élus moteurs se retrouvent à tous les échelons de la démarche de planification. Si le rôle de Claude Raynal est reconnu par tous au niveau de l'InterSCOT, à tel point qu'un élu de la communauté d'agglomération du Muretain se demande si l'exercice ne fonctionne pas justement *« parce qu'il y a eu le bon homme au bon endroit »* (entretien maire de Pinsaguel, 2008), celui des présidents des SCOT notamment périphériques est tout aussi primordial. Que l'on reprenne au président du SCOT Nord Toulousain l'image du *« bâton de pèlerin »* ou que l'on retienne les propos de la chargée de mission du service foncier et politiques périurbaines à la Chambre d'Agriculture qui reconnaît dans les présidents de SCOT, en particulier du SCOT Lauragais, *« des gens qui ont des propositions, qui sont acteurs énormément de leur SCOT »* et considère que *« si leur SCOT est à ce niveau-là c'est grâce à eux aussi »* (entretien, 2009), ces élus apparaissent bien comme des personnes clés de la planification, dont le rôle n'est pas *a priori* de favoriser tel ou tel territoire, mais de faire le lien entre l'InterSCOT et les élus de leur territoire. Leur position est en ce sens charnière entre des élus auprès desquels ils défendent l'intérêt de la définition d'un aménagement du territoire supracommunal, et un InterSCOT auprès duquel ils plaident non seulement pour leur SCOT mais également pour l'ensemble des SCOT périphériques de manière concertée.

« Les SCOT périphériques ont mis en place une association d'élus dont le président est Georges Méric où les trois SCOT périphériques travaillent ensemble sur les grands objectifs parce qu'on partage des identités quelquefois communes donc on voit comment on est capables de travailler ensemble sur ces grands objectifs. On n'entre pas dans le détail des bassins de vie mais on est sur des grands objectifs qui nous permettent d'avoir une position commune dans le cadre de

l'InterSCOT. On a créé cette association en disant « ça nous permet de partager ». » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

C'est ainsi plutôt à l'échelle des bassins de vie que l'implication plus ou moins forte des élus va jouer sur le positionnement stratégique du territoire au sein du PADD. C'est notamment grâce à la curiosité qu'a manifesté dès le départ un tel élu du canton de Fronton déjà soucieux de fédérer ses pairs puisqu'il était président de l'Amicale des maires du canton de Fronton, que ce territoire en construction est parvenu à se mobiliser au sein du SCOT, malgré le handicap que constituait son inorganisation en communauté de communes.

« Je sentais déjà que ça allait être quelque chose de fort, ça semblait un petit peu irréel au départ quand on parlait des SCOT, comment on va pouvoir aménager des territoires aussi grands, comment on va pouvoir, c'était de la curiosité au départ, j'avais du mal à imaginer comment on allait pouvoir travailler tous ensemble, fort de notre expérience manquée sur notre intercommunalité, je me disais mais comment on va pouvoir arriver à discuter sur des territoires aussi vastes. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

C'est donc par son intermédiaire que les maires du bassin de vie ont été invités à discuter ensemble de l'avenir de leur territoire, qui passe d'emblée par la double inscription dans la dynamique SCOT et dans une démarche intercommunale.

« La toute première réunion qu'on avait faite à Vacquiers [sur l'intercommunalité], j'avais évoqué le sujet du SCOT et c'est vrai que la perception du SCOT par les élus n'avait pas la dimension adéquate, le SCOT c'était quelque chose de lointain, et qui finalement était un document supplémentaire, mais une formalité. Mais en expliquant un peu les objectifs du SCOT, ils ont vu un petit peu les impacts que ça allait avoir dans notre propre développement, effectivement on a vu des mâchoires tomber sur la table, des yeux rouler aussi. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

On retrouve la même configuration dans la communauté d'agglomération du Muretain où une figure ressort, des discours des techniciens du SCOT comme de ceux des autres élus de ce territoire, celle du maire de Pinsaguel qui parvient, malgré le retard de cette intercommunalité à définir un projet d'aménagement qui prenne le relais de son rôle de pourvoyeur de services, à parler au nom de l'intérêt communautaire de ce territoire.

« De ce point de vue-là, c'est un homme essentiel, beaucoup de choses de notre interface tiennent grâce à lui. Beaucoup de choses, je ne parle pas au plan technique, mais au plan de l'accrochage politique. Il y a consacré des heures et des heures et une énergie... [...] On voit bien que du côté de la CAM, c'est un nœud particulièrement important. » (entretien directeur du SMEAT, 2010)

« Heureusement qu'on a des gens comme M. Coll pour ne pas le citer, de Pinsaguel, qui lui est vice président du SMEAT et qui défend les petites communes, heureusement, heureusement. »
(entretien maire de Saint-Hilaire, 2010)

On voit donc bien que sur la base des pré-projets relativement homogènes orchestrés par l'agence technique départementale, la différenciation territoriale appelée par le modèle de développement acté, joue à plein lors de la phase d'élaboration des PADD. Résultant d'un cocktail de considérations territoriales et de jeux politiques, des trajectoires différenciées naissent de cette répartition nouvelle des rôles entre bassins de vie et polarités, même si tout n'est pas figé puisque tant que le PADD n'est pas approuvé, il est toujours temps pour les territoires de revoir leur ligne politique, à l'image du Canton de Cadours dont *« le président de l'intercommunalité, le conseiller général, les élus du territoire commencent à dire aujourd'hui « hou hou on existe, on n'est pas une réserve d'Indiens » ; il n'y a pas eu la prise de conscience immédiate mais ça vient »* (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009).

Etape essentielle pour les SCOT tant elle a permis aux élus de s'approprier une démarche d'aménagement du territoire qui jusque-là leur échappait pour partie et tant elle les a forcés à envisager différemment l'inscription de leur commune dans un contexte et un environnement plus larges, la définition des projets d'aménagement et de développement durable n'en constitue pas moins qu'une étape dont la réussite est conditionnée à la mise en œuvre effective des principes actés.

4. Quelle opérationnalité pour les SCOT ?

Si les PADD ont été l'occasion pour chaque territoire de définir un projet personnalisé, approprié par des élus de plus en plus nombreux mais aussi déjà porteur de différenciations territoriales, ils n'en demeurent pas moins des déclarations d'intentions non opposables qui n'engagent pas à grand-chose en tant que tels. C'est bien le passage à la déclinaison du projet dans les documents d'orientations générales (DOG), devenus document d'orientations et d'objectifs (DOO) avec la loi Grenelle 2 qui en renforce le rôle, qui en constituent la feuille de route et de mise en œuvre, qui va déterminer le degré de réussite du SCOT. Or, cette dernière est loin d'être évidente tant que des questions relatives au degré de précision du DOO, aux outils de solidarité à inventer, à l'articulation avec les autres collectivités territoriales et avec les documents sectoriels restent en suspens. Comme le dit le président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, *« je crois que c'est là qu'on va s'amuser, on va rentrer dans le dur à travers le DOG, parce que le PADD, c'est vachement génial, c'est les grandes idées, c'est superbe, après va falloir entrer dans le niveau de détail »* (entretien, 2009).

4.1. Le rôle de la teneur des documents d'orientations et d'objectifs

La première interrogation porte sur la traduction opérationnelle et cartographique des PADD dans les DOO. C'est en effet dans ces documents que sera localisé plus précisément ce qui reste à l'état d'objectifs relativement généraux dans les PADD. Les zones de développement de l'habitat, les zones économiques, les espaces à protéger... que se sont répartis les bassins de vie entre eux et, à l'intérieur de ces derniers, les communes, doivent trouver dans ce document une explicitation prescriptive des choix qui deviennent ainsi, sans se substituer à eux, opposables aux documents d'urbanisme et sectoriels de rang inférieur (PLU, PLH...). Représentation symbolique, qu'elle soit cartographique ou textuelle, de la forme que devront prendre les principes retenus dans le PADD, ce document laisse une marge d'appréciation locale aux PLU qui devront, pour être en conformité avec le SCOT, traduire ces principes en fonction des spécificités de leur commune. Toute la difficulté réside donc dans l'équilibre à trouver entre des prescriptions trop précises qui enlèvent toute marge de manœuvre aux documents d'urbanisme communaux et des prescriptions trop vagues et consensuelles qui laisseraient finalement le dernier mot aux PLU et donc aux communes.

« La plus grande difficulté aujourd'hui, c'est comment les élus s'approprient le schéma de cohérence territoriale ? Parce que la planification, c'est génial, l'aménagement du territoire c'est génial, [...] sauf que aujourd'hui la grande question c'est : à quel niveau de définition on descend notre planification ? Et comment on l'articule ? Est-ce qu'on descend au niveau de la précision d'un PLU et d'un zonage pour qu'on ait une vraie politique d'aménagement du territoire dans tous les domaines ? Ou alors est-ce qu'on fait un truc que moi j'appelle un document bisounours, où chacun s'embrasse et tout va bien et on fait un document qui est extrêmement consensuel mais qui perd complètement toute identité d'aménagement du territoire ? Donc moi ma position elle est très claire, elle est de descendre dans un niveau de définition qui va être pour certains territoires très contraignant. [...] C'est pour ça que c'est très important de savoir quelle définition et quel outil on veut faire de notre SCOT. Le vrai outil, c'est de descendre au niveau du zonage, sans aller à un zonage à la parcelle, c'est pas l'objectif, parce que là y'a le PLU, mais c'est quand même d'être très vigilants. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

De manière générale, c'est bien la faculté des élus à se contraindre à un modèle qu'ils ont validé (la charte d'abord, les PADD ensuite), à le traduire dans un document opposable, le DOO, et à se tenir à son application en décroissant leur cadre territorial de référence au profit d'une approche intégrée qui sera testée lors de cette phase clé de la démarche.

« Le SCOT est un lieu de régulation extrêmement important. Ce qui est intéressant avec le SCOT, ce n'est pas le document qu'on va en sortir, bien sûr qu'il va être intéressant, ça va être une espèce de bible de base, mais comme toute bible c'est l'application qui compte. [...] C'est la question de comment dans le concret les élus vont s'emparer de leur propre règlement qu'ils auront mis en place eux-mêmes. C'est la grande différence avec l'Etat, c'est que c'est eux qui auront voté, décidé etc. Comment après ils se sentent tenus par ce texte et comment ils sont

éventuellement rattrapés par les collègues qui vont leur dire « Attend, t'es pas conforme ». Ça les oblige à travailler à grande échelle sur l'ensemble du territoire y compris sur les communes qu'ils n'administrent pas eux-mêmes. » (entretien président du GIP InterSCOT, 2009)

Comme nous l'avons vu précédemment, les modifications apportées par la loi Grenelle 2 semblent aller dans ce sens : les DOO y acquièrent un rôle renforcé puisque pas moins de cinq articles ajoutés au Code de l'Urbanisme y sont consacrés, précisant notamment qu'il « *arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique* » (Article 122-1-5.II) ou encore qu'il « *peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs* » (Article 122-1-5.III). L'achèvement de la rédaction de ces documents dans l'ensemble des SCOT en 2011, les SCOT périphériques ayant pris du retard par rapport au SCOT central d'abord dans la rédaction des PADD et par suite dans celle du DOO, permettra sans doute de répondre en partie à ces interrogations qui semblent déjà en partie évacuées au vu de la réaction et de l'implication des élus aux réunions de préparation de ce document.

« Autant au moment du PADD, on avait plein d'interrogations, autant au moment du DOG, c'est tombé : les élus dans ces réunions ne discutent plus les principes. » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

4.2. Une solidarité à inventer

La seconde question que soulève le passage des principes des PADD, sur lesquels tout le monde peut être d'accord, à leur acceptation et réalisation effectives par le biais des DOO opposables, c'est celle des outils à inventer pour masquer les effets de la différenciation territoriale créés par le modèle de développement choisi pour l'aire urbaine et ses quatre SCOT.

L'un des enjeux d'une répartition plus équilibrée de l'activité économique dans l'aire urbaine réside bien dans le constat selon lequel les communes périurbaines supportent des coûts engendrés par des populations qui alimentent le dynamisme et la richesse économiques toulousains.

« Il faut savoir que ces populations nouvelles sont demanderesses de nouveaux services, des services qui initialement n'étaient pas proposables dans les communes rurales : je pense aux crèches, écoles de musique et la culture qui n'étaient pas trop développées dans les milieux ruraux. Après, il faut aménager et entretenir des voiries, le tout à l'égout, et toutes les structures d'accueil. Quand il y a beaucoup de monde qui arrive comme ça, vous êtes obligé de faire des écoles. C'est le minimum du minimum. Mais les écoles coûtent très cher ! Les rentrées générées par ces nouveaux arrivants ne couvrent jamais les nouvelles dépenses. Donc qu'est ce qu'il faut faire ? Soit vous n'offrez pas les services qu'ils sont en droit d'attendre, soit vous les offrez mais vous augmentez inconsciemment les impôts. Donc, moi, j'ai dit publiquement en réunion devant le Préfet du Tarn-et-Garonne qu'il faudrait que l'agglomération toulousaine

aide financièrement toutes ces communes qui accueillent ses populations. L'agglomération toulousaine garde ses richesses, et envoie ses populations chez nous sans proposer de moyens financiers pour permettre de les accueillir de façon satisfaisante. Toulouse, Colomiers, Blagnac engrangent je ne sais plus combien de taxes professionnelles... Pour moi la répartition des richesses n'est pas équitable. Je ne sais pas comment certaines communes vont faire pour s'en sortir... Il faudrait donc que l'agglomération toulousaine fasse un effort de solidarité envers ces communes. » (entretien maire de Bressols, 2007)

C'est pourquoi une première forme de solidarité, qui fonde pour partie le modèle de développement de l'InterSCOT, réside dans le développement économique des SCOT périphériques, dans le double objectif de générer des rentrées fiscales dans les communes d'accueil des activités économiques (malgré la suppression de la taxe professionnelle intervenue en fin d'élaboration des SCOT toulousains) et de capter sur place les dépenses, notamment commerciales, des ménages résidents. Comme l'a dit G. Méric, président du Syndicat mixte du SCOT du Pays Lauragais, à l'occasion d'une rencontre organisée en février 2009 entre la Chambre de Commerce et d'Industrie et les présidents des SCOT pour réfléchir au partenariat entre les entreprises et les territoires, en termes de commerce, « *le pouvoir d'achat périphérique enrichit le SCOT central ; que le partage soit organisé est une nécessité* », le président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain ne disant pas autre chose en affirmant que la dynamisation du commerce local « *est une nécessité, il y va du pouvoir d'achat et de la fiscalité qui ne doit pas être que résidentielle* ».

Malgré tout, si une forme de solidarité peut effectivement naître du choix d'un modèle de desserrement et d'attractivité économique, cela n'est pas suffisant, notamment dans la perspective conjointe d'une polarisation de ce développement économique et d'une subordination du développement démographique à celle-ci. Les élus, tout en ne pouvant dans l'ensemble qu'abonder dans le sens d'une plus grande maîtrise de la croissance démographique, sont inquiets de se voir laisser pour compte par une polarisation qui les laisserait mourir à petit feu.

« On est un peu là, on nous appelle les « sept autres communes », le village indien. Pour moi la représentation c'est la réserve indienne. Y'a sept communes, Villariès, Gargas, Vacquiers, Cépet, un peu Labastide [auxquelles il faut ajouter Saint-Rustice et Villaudric], on va subir ce développement, peut-être avec la création de logements, mais on ne va pas en retirer un bénéfice. » (entretien maire de Villariès, 2009)

Pour beaucoup, priver la commune du développement résidentiel, qui représente parfois la seule source de revenus par le biais des taxes qu'il engendre, et économique qui vient compléter ces ressources et repousser l'image tant redoutée de la commune dortoir, en resserrant ce développement sur les pôles qui monopoliseront, voire monopolisaient déjà, la richesse économique, est vécu comme une injustice et un danger de mort pour les petites communes.

« Moi je suis à côté de pôles de développement et je subis le développement, je vais subir le pavillonnaire, et puis derrière, j'en retire rien. Et la personne qui a le pôle de développement

dit « Mais non c'est chez moi que ça se passe ». A la limite on vous dit vous allez subir des nuisances. Voilà, on va essayer de gérer. C'est les nouvelles dispositions de la répartition du territoire. Est-ce que ça va porter ? C'est dans le temps qu'on va le voir, c'est dans les 10 prochaines années où on va dire oui ça a vraiment une efficacité, c'était très bien de partir dans cette loi-là, ou alors mince il faut réformer la loi parce que ça ne va pas. Là ça va déséquilibrer, alors dans le temps peut-être que ça va rééquilibrer un peu tout mais dans combien de temps ? 5 ans, 10 ans, 20 ans, 30 ans. Si vous passez 30 ans à être bloqué...[...] Je ne voudrais pas que ce soit bloquant le jour où on a le besoin de développer une zone d'activités, de développer les zones pavillonnaires, enfin j'en sais rien. » (entretien maire de Villariès, 2009)

Le SCOT, au-delà de ses beaux principes avec lesquels tout le monde peut être d'accord sur le papier, ne peut dès lors susciter l'adhésion et être suivi d'effets que si la question de la solidarité entre les territoires est résolue afin que ne soient pas laissés sur le bord de la route ceux qui n'auront pas été estampillés « pôles de développement économique ». Des solutions existent d'ores et déjà et sont plébiscitées par un certain nombre d'élus, à l'image du développement ou du renforcement d'une intercommunalité de projet qui garantit la mutualisation des objectifs et des moyens.

« Mais tout de suite, c'est lié à une chose, c'est que, on prend l'économie, quand on dit l'économie, on va définir des zones d'intérêt régional sur le schéma de cohérence territoriale mais si on ne mutualise pas les dépenses et les recettes de ce que rapporteront ces zones d'intérêt régional, on n'a rien fait parce qu'on ne peut pas dire aux communes « vous ne vous développez plus, vous ne vivez plus », comment ils se payent les écoles, comment ils amortissent ? On fait ce que j'appelle des réserves d'Indiens. Donc l'objectif, ça n'est pas prévu par la loi, mais il va bien falloir que les élus et chaque territoire se posent la question : quels sont les outils de mutualisation qu'on est capable de mettre en place ? Aujourd'hui, la réponse, c'est l'intercommunalité, sur des territoires d'intercommunalité qui soient pertinents, sur des territoires plus vastes dans lesquels on puisse aménager vraiment le territoire à travers des PLH, de la mutualisation économique, à travers tous ces outils, pour qu'on puisse à un moment dire « oui, vous pouvez accueillir tant d'habitants mais on va vous aider à les accueillir parce que vous n'aurez pas d'économie, mais une structure telle que l'intercommunalité va porter des projets d'équipements publics ». [...] Il manque la cohésion, l'échelle intermédiaire de la communauté de communes parce que je crois que franchement le SCOT est très lié à des intercommunalités de taille suffisante qui pourront mettre en place une politique d'urbanisme à des niveaux pertinents, une politique de solidarité entre territoires, etc. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

Là encore, cette solidarité intercommunale ne peut suffire dans la mesure où elle ne porte que sur des portions de territoire, ce qui déconnecte de fait l'échelle de la prescription (SCOT) et celle de la réalisation (Intercommunalité). Comme le dit le maire de Portet-sur-Garonne, « il y a quand même une dérision là dedans, c'est que même si le SCOT vient coordonner et organiser, la redistribution de la richesse ne se fait que dans les territoires communautaires ou municipaux. Donc la limite d'un SCOT,

elle est là quand même, on peut avoir les bonnes idées pour les transports des voisins, sauf que si c'est les voisins qui doivent se les payer... » (entretien, 2010). Dès lors pour lui, c'est par le biais des transports qu'il faut envisager la solidarité des territoires.

« Moi je prétends que les transports par exemple, ça ne peut pas être conçu autrement que comme un outil de la solidarité. Vous avez des femmes et des hommes qui vont travailler pour faire la richesse du Grand Toulouse mais qui, vu la cherté des loyers ou de l'achat dans les communes du Grand Toulouse où ils travaillent, vont habiter à Plaisance-du-Touch, Portet-sur-Garonne ou au-delà. Le seul élément redistributif entre le lieu de production de richesse et le lieu d'habitat, un lieu où on crée de la richesse et un lieu où on coûte de l'argent, le seul élément redistributif, certes ils paient des taxes chez nous, mais le seul élément redistributif entre les deux collectivités, c'est les transports. [...] Or, j'ai entendu y compris des techniciens, dire mais nous, nous payons 98% sous entendu SICOVAL et SITPRT¹⁹⁵ vous êtes des sous trucs, sauf que y'a 65 000 habitants au SICOVAL, y'en a 80 000 au SITPRT, ça fait 150 en tout, bon ben si on balaie d'un revers de main 150 000 habitants qui vont produire de la richesse sur le Grand Toulouse mais qui habitent sur ces territoires là qui heureusement sont là pour les accueillir, avec des communes qui heureusement sont là pour faire les écoles et compagnie, ben si on ne dit pas que le transport, c'est cet élément redistributif, et que donc celui qui a le plus de richesse... c'est pas un hasard si le Grand Toulouse a le plus de versement transport, c'est parce qu'il a le plus d'entreprises et le plus d'employés dans les entreprises puisque c'est en fonction de la masse salariale... si on peut poser ces définitions simples qui permettent aussi d'avoir un discours partagé de la solidarité, ça me va bien, je crois que c'est comme ça qu'on avancera. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Or en ce domaine aussi, les garanties de solidarité ne sont pas encore assurées puisque la question de l'articulation des principes du SCOT avec les documents sectoriels servant à sa mise en œuvre n'est pas réglée.

4.3. Vers la mise en compatibilité des documents sectoriels ?

En effet, bien que les documents sectoriels doivent se mettre en compatibilité avec les prescriptions du SCOT, à l'instar de ce qui se passe pour les documents d'urbanisme d'échelle inférieure (communaux ou intercommunaux), des décalages persistent. Pour commencer, tous ces documents n'avancent pas nécessairement au même rythme. Dans le cas du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine par exemple, alors que le DOO était prêt à être approuvé, le plan de déplacements urbains et le document d'aménagement commercial (DAC) étaient moins avancés.

« Il ne vous a pas échappé que le PDU en est encore à l'étude environnementale et que tous les projets ne sont pas posés clairement, le calendrier a été recalé et pour le DAC, l'enquête

¹⁹⁵ Syndicat Intercommunal des Transports Publics de la Région Toulousaine.

publique est en juin, voilà ça peut achopper sur des détails et nous serions tous consternés. »
(entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Pire, ces documents n'étant pas validés par les mêmes instances, la convergence des politiques publiques peut se heurter à des incompatibilités réglementaires donnant naissance à des situations ubuesques donc témoigne le cas du DAC.

« Alors au niveau de l'aménagement commercial on est dans une situation doublement compliquée. D'une part on avait établi un document d'aménagement commercial dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie donc on s'est pas mal référé au DAC, mais comme on avait une discordance de lecture des choses avec la Préfecture, dans l'esprit on se référait au DAC lorsqu'on prenait une position sur le commerce, mais ce n'était pas explicitement. [...] Ensuite, on a eu l'enquête publique en avril, finalement la commission d'enquête, tout en nous proposant un tas d'amendements qu'on agréait, a finalement posé un avis défavorable. Donc cette procédure, on l'oublie et on se projette sur le SCOT où on a pris toutes les observations de la commission d'enquête qui à 99 % rejoignaient nos appréciations. Et on a donc un projet commerce là-dedans donc au lieu de se référer à l'ancien DAC quand on analyse un document de commerce, on s'en réfère à ce qui est là, c'est une première chose. Deuxièmement, tout le monde avait fait une lecture erronée de la loi LME. Au départ, le SMEAT siégeait à la CDAC¹⁹⁶. Et puis l'État s'est aperçu au bout de quelques mois qu'une combinaison de textes faisait que le SMEAT ne pouvait pas siéger. Alors on était d'un côté en responsabilité d'élaborer un document d'urbanisme sur le commerce et au bout de la chaîne en incapacité de donner notre voix dessus. Alors on a contourné le problème avec l'accord de tout le monde pour dire le SMEAT va inviter avant chaque CDAC toutes les collectivités qui siègent en CDAC et là on met en commun nos informations sur le document et on partage, « nous au SMEAT, au regard de nos critères voilà ce que nous en pensons ». Après chacun va en CDAC et vote en son âme et conscience. Mais on a mis en commun la réflexion. » (entretien directeur du SMEAT, 2010)

C'est enfin sans compter sur les discordances de périmètre qui ne permettent pas de garantir réellement l'opérationnalité du SCOT. Si la procédure DAC avait été lancée à l'échelle du SMEAT, mais avec les vicissitudes que l'on vient d'évoquer, le plan de déplacements urbains, qui prévoit la réalisation des structures de transports nécessaires pour répondre aux besoins des populations dans un objectif de mobilité durable, est quant à lui cantonné aux limites de la communauté urbaine du Grand Toulouse. Si cela ne l'empêche pas de tenir compte dans sa réflexion des principes actés sur un périmètre plus large, cela prive une bonne partie de la périphérie toulousaine proche d'un moyen de programmation des projets versés au SCOT et donc d'un outil de la solidarité. Il existe certes une arène dans laquelle ces communes périphériques ont voix au chapitre puisque le Syndicat mixte des transports en commun rassemble trois acteurs : la communauté urbaine du Grand Toulouse, le SICOVAL et le syndicat intercommunal des transports de la région toulousaine. Malgré tout, il n'y a

¹⁹⁶ Commission Départementale d'Aménagement Commercial.

pas non plus adéquation entre ce périmètre qui couvre 84 communes et celui du SCOT qui en couvre 117. La communauté d'agglomération du Muretain est notamment scindée, cinq de ses communes membres seulement étant couvertes par le réseau de transport urbain. Si de tels décalages n'empêchent pas *ipso facto* la concrétisation du projet, ils conduisent de fait à la retarder en obligeant les acteurs à trouver de nouvelles solutions pour y parvenir.

« Nous, pour savoir si on va se tourner en système de transports vers Toulouse, parce qu'au fond l'usager, il s'en fout de savoir qui exploite, lui ce qu'il veut c'est pouvoir se déplacer, mais nous il faut qu'on sache. 1,4 milliard d'euros de dettes au SMTC, 70 000 habitants à la CAM, c'est 10% de la population du périmètre de transport urbain, nous, on ne prend pas 10% de 1,4 milliard de dette, on a eu zéro centimes d'investissement sur notre territoire, alors le métro certes sert à tout le monde mais quand même... Donc tout ça, ça se calcule, les engagements PDU, ça doit se confirmer, les engagements SCOT, les choix de chacun, donc on est dans un vrai débat très politique, très passionnant, à la fois vers le Grand Toulouse, c'est pour ça que j'évoquais le SMTC sur cette question des transports. Et si nous ne faisons pas affaire, nous devrions nous constituer en autorité organisatrice, prélever nous même le versement transport. Si nous restons 70 000, ça prive certes le Grand Toulouse de 5 millions de recettes, nous on étend les 5 communes aux 14 mais elles sont peu riches par rapport au 5 concernées, ça nous fait 6 millions potentiels à 1,8, là on est à 0,6¹⁹⁷, on a 2 millions de recettes, donc se marier avec d'autres à ce moment là devient intéressant... Donc c'est tous ces mécanismes qu'on regarde, qu'on analyse, qu'on réfléchit. » (entretien maire de Portet sur Garonne, 2010)

Ainsi, quel que soit le degré de précision du documents d'objectifs et d'orientations, tant que les documents sectoriels ne sont pas mis en compatibilité, les acteurs de ces documents accordés et leurs échelles harmonisées, son opérationnalité n'est pas garantie, surtout si l'on y ajoute la nécessaire mais non moins problématique articulation avec les collectivités englobantes que sont le Conseil Général et le Conseil Régional.

4.4. L'articulation problématique avec les collectivités de rang supérieur

Nous avons vu combien le partage de l'expertise opéré à l'occasion de la déclinaison des principes de la charte InterSCOT au niveau de chaque territoire avait pris racine dans la volonté, non seulement des élus, mais aussi du Conseil Général, de garder une marge de manœuvre sur une portion importante du territoire départemental. Malgré tout, si les équipes techniques du Conseil Général sont mobilisées depuis la phase de pré-PADD en tant qu'appui des techniciens des Syndicats Mixtes de SCOT, il ne s'agit là pour les élus des SCOT que d'une aide à la retranscription, à l'écriture d'un projet qu'ils définissent en interne. Si le Conseil Général et le Conseil Régional sont associés à la réflexion et invités aux réunions, ils ne sont en aucun cas là pour imprimer à ces échanges une stratégie

¹⁹⁷ Puisque le taux de versement varie en fonction du poids démographique de l'établissement public.

départementale ou régionale. Certains élus se montrent d'ailleurs très méfiants quant à une quelconque ingérence de ces collectivités dans un exercice qui doit rester entre les mains des élus locaux.

« Il est hors de question que la Région pilote notre SCOT, de la même façon, il est hors de question que le Département pilote, il nous assiste, il nous aide beaucoup, et il reste neutre dans le développement, même si des fois des choix stratégiques du SCOT impliquent fortement le Département, quand on parle d'un axe routier, c'est pas rien, c'est le département qui va financer, donc à un moment donné il faut qu'il soit autour la table, mais il ne fait pas d'ingérence. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

A cet égard, la participation effective de ces collectivités, en particulier du Conseil Général, aux réflexions non seulement dans le cadre des SCOT périphériques, en tant qu'appui technique, mais également dans les réunions InterSCOT, témoigne d'une évolution forte de la géopolitique locale longtemps dominée par le poids du Département.

« On ne peut pas nier la force des choses, autant on peut ne pas reconnaître un organisme, par exemple dire le GIP InterSCOT, par rapport au Conseil Général, ça n'existe pas. Sauf que c'est là que se font toutes les négociations aujourd'hui, toutes. Au point où le Conseil Général est venu à l'avant dernier bureau pour lui-même porter la parole du Conseil Général au GIP InterSCOT. Pendant longtemps, il n'a pas voulu même le reconnaître comme une structure qui pouvait exister. Mais à un moment donné, quand tous les maires disent au Conseil Général, on en parle au GIP InterSCOT, le Conseil Général est obligé de dire « qu'est-ce qui bout dans la marmite ? » Quand vous faites signer par 350 ou 400 maires sur un département une position, j'aimerais bien voir quel Conseil Général peut s'asseoir sur 400 maires. » (entretien président du GIP InterSCOT, 2009)

Néanmoins, au-delà de la vision un peu naïve de cet élu du SCOT Nord Toulousain pour qui *« c'est les élus du territoire [qui font le projet] et après le Département voit comment il peut s'articuler, comment ensemble on peut avancer »*, la question de l'opérationnalité des choix d'aménagement effectués par le SCOT sur des compétences qui ne sont pas de son ressort se pose et certains maires avouent qu'il s'agit là d'une *« grande interrogation »* (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010).

En effet, en l'état actuel des choses, alors que la réalisation des projets inscrits dans les PADD puis les DOG est pourtant dépendante de la coopération du Conseil Général et du Conseil Régional qui ont entre leurs mains les compétences afférentes, aucun instrument de mise en concordance ne garantit la compatibilité du modèle de développement voulu par l'InterSCOT et les SCOT avec les politiques régionales et départementales. Rien n'a été imaginé pour que les décisions relevant du Conseil Général ou Régional, telle que l'implantation des collèges ou lycées, des infrastructures de transports, des établissements commerciaux... s'inscrivent bien dans les lignes définies par les PADD puis les DOG. Lorsque viendra l'heure des réalisations, rien ne garantit alors la convergence des deux projets (SCOT / Département ou Région), ce dont sont bien conscients les acteurs de ces collectivités comme ceux des SCOT.

« Sur les principes on est tous à peu près d'accord, après il faut voir sur la mise en œuvre, ça va pas être évident, on a nos impératifs, c'est vrai que la question va se poser. » (entretien avec la chargée de suivi des SCOT au Conseil Régional, 2008)

« La plus grande difficulté c'est le Conseil Général à mon avis. Pourquoi ? Parce que le Conseil Général nous aide beaucoup dans l'élaboration du document, mais par exemple quand on dit que la D630 est un axe structurant entre Montauban, Saint Sulpice, Castres, cette D630, nous on l'inscrit comme un axe structurant, mais en réalité, qui est le maître d'ouvrage de la D630 ? C'est le Conseil Général. Donc y'a des compétences que nous travaillons nous SCOT mais qui ne sont pas des compétences opérationnelles puisque la compétence opérationnelle c'est le Département, c'est là qu'on a cette difficulté. C'est pour ça qu'il faut qu'on travaille de manière étroite avec le Conseil Général, pour ne pas écrire dans notre SCOT, ou alors écrire mais en avertissant le Conseil Général, attention là on a prévu un axe. Et là ça frite un peu plus, pourquoi ? Parce que [...] le Conseil Général dit, « Oh vous êtes gentils mais les voiries, les collèges, c'est moi ». On peut imaginer demain sur un territoire comme le SCOT Nord, dire voilà nous on a besoin d'un collège là et là et d'un lycée là. Mais, nous on peut le dire, on peut même délimiter l'endroit où on veut les mettre si on fait une vraie politique d'aménagement du territoire bassin de vie par bassin de vie, on peut dire le collège, quand y'aura collège, il sera là. Mais qui est le décideur ? C'est pas nous, c'est le Conseil Général et c'est là la difficulté. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

Au contraire, les collectivités territoriales, bien qu'elles reconnaissent par la force des choses l'existence de cette nouvelle arène de régulation, pourraient s'arc-bouter sur leurs compétences dès lors que la ligne politique définie par les SCOT ne coïncide pas avec leur propre vision du territoire.

« J'ai entendu le président de l'ATD, le président du Conseil Général dire « Ce n'est pas le SCOT qui nous dira où mettre les collèges » etc. Donc on sent bien que du côté du Conseil Général, y'a une certaine crainte par rapport à cette structuration SCOT. [...] Si on prend le Conseil Régional, on a mis dans le SCOT l'équivalent des contrats d'axe en contrats de gare. A aucun moment le Conseil Régional a dit qu'il partageait cette idée des contrats de gare. On peut même, dans un simple raisonnement logique, se dire qu'on ne voit pas trop pourquoi le Conseil Régional accepterait les contrats de gare dans le SCOT central et ne les mettrait pas ailleurs sur son territoire ou alors il faudrait qu'il les mette partout. Deuxième question, on a demandé au Conseil Régional de se positionner sur un certain nombre de projets, de gares nouvelles, de cadencement..., le Conseil Régional pour l'instant nous répond, et ça c'est par écrit, « On ne voit pas clair, on pourrait imaginer de lancer des études préliminaires... » [...] Donc à un certain moment se pose la question de l'articulation des politiques publiques. » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

Les acteurs rencontrés sont alors impatients de connaître les solutions qui seront trouvées à ce problème, afin de déterminer la place du SCOT dans la hiérarchie des politiques territoriales et ainsi ne

pas réduire à néant le travail de coproduction de l'aménagement du territoire auquel se sont livrés les élus.

« A un moment donné j'aimerais bien que ce soit tranché parce que quand on parle très concrètement par exemple de la D630, si ça devient un axe structurant, ça veut dire qu'il doit y avoir un travail qui doit être fait dessus, élargissement, déviation, équipement... Est-ce que c'est celui qui inscrit l'aménagement du territoire qui paie ou est-ce que c'est le Conseil Général qui est obligé de le faire parce que le SCOT l'a inscrit ? » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

Même si l'on peut imaginer que sur certaines actions, comme l'implantation de collèges ou de lycées, les choix tendront à converger sur les polarités identifiées par le SCOT, sur d'autres domaines, les objectifs peuvent différer et beaucoup semblent cependant dubitatifs face à la volonté de collaboration des collectivités territoriales concernées et en appellent à la puissance publique et au législateur pour définir le rôle de chacun.

« Il est nécessaire d'articuler le travail des commissions avec des politiques publiques concrètes qui matérialiseront les options du SCOT. Le danger de cet exercice, c'est d'être un bel exercice mais sans politiques publiques en cohérence avec lui, un exercice qui resterait un vœu pieu : il faut que le Préfet soit garant de l'articulation des grandes orientations du SCOT avec les choix des politiques publiques. » (entretien maire de Pinsaguel, 2008)

« Jusqu'à quel niveau le législateur voudra poser le SCOT ? Ca va être aussi intéressant, on parle du Grenelle 1, du Grenelle 2, on parle des plans climat, on parle de beaucoup de choses à mettre dans les SCOT, on a parlé d'urbanisme commercial parce que maintenant l'urbanisme commercial va pratiquement être intégré au SCOT avec des niveaux de décision SCOT, donc ça c'est des sujets... quelque part quand on prend une compétence pour la mettre dans le SCOT, on l'enlève à quelqu'un. [...] L'enjeu, il est clairement là de confrontation de structures à un moment donné sur des compétences, nous on a la compétence aménagement du territoire, et on pourrait... Mais c'est normal, on pose une nouvelle structure, dans un paysage existant avec une espèce de millefeuille qui s'est fait au fur et à mesure, et aujourd'hui le millefeuille soit on le fait maigrir et on dit voilà, mais... C'est pas facile pour nous ça, après ça se fera mais, je pense que là aussi, la réforme des collectivités va faire que... » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

4.5. Demain, la Métropole ?

Au vu du contenu de la loi sur la réforme des collectivités territoriales promulguée depuis, on ne peut qu'imaginer le désarroi des élus face à un texte qui fait finalement peu de place au SCOT, puisque la loi Grenelle 2 s'en était chargée, mais en accorde par contre beaucoup à un nouvel échelon de l'action publique, la Métropole. Si celle-ci se verra effectivement dotée de compétences élargies issues des

communautés urbaines, des Départements et des Régions, quelle forme pourra-t-elle prendre dans une agglomération qui a fait le choix d'un SCOT en pétales ?

Si la métropole ne se crée que sur le périmètre du SCOT central, cela risque de faire avorter l'émergence de l'aire urbaine comme territoire de la régulation métropolitaine et de renforcer le décalage entre un territoire central politiquement fort et des périphéries dépourvues des moyens de mener à bien leur politique d'aménagement du territoire. A ce titre, le décalage de point de vue entre le président du GIP InterSCOT et quelques élus périphériques est édifiant : si ces derniers le conçoivent comme un horizon qui prendrait la suite logique de leur intégration à la planification, le premier n'en envisage pas même la possibilité.

« Ces métropoles, je ne sais pas quelles seront leurs compétences, si elles vont récupérer les compétences du Département, et est-ce que la métropole toulousaine va être limitée au SCOT central ou est-ce qu'on va y inclure les SCOT périphériques ? Tout l'enjeu se trouve là. Nous, bien sûr, on voudra que ça concerne aussi les SCOT périphériques et l'ensemble de nos réflexions SCOT autour de l'agglomération toulousaine. » (entretien maire de Calmont, 2009)

« Y'a un projet du cœur d'agglo qu'il n'y a pas dans les territoires périphériques, donc nous, les textes de métropole, c'est cœur d'agglo, donc qu'on change une structure par une autre, ça suivra. » (entretien président du GIP InterSCOT, 2009)

Pour autant, une création à l'échelle de l'InterSCOT ne semble-t-elle pas prématurée tant qu'on n'a pas laissé aux SCOT le temps de faire leur preuve, aux territoires des SCOT le temps de se consolider, aux acteurs des SCOT le temps de mener à bien le projet politique qu'ils se sont fixés ? Pour beaucoup, il s'agit là probablement d'une réflexion à long terme qu'il serait prématuré d'aborder aujourd'hui.

« Moi je pense honnêtement qu'on passera par deux étapes avant de rejoindre un jour la métropole. Ce n'est pas un horizon qui est le mien, c'est un horizon à plus long terme. Il faut que justement notre territoire soit un territoire qui soit véritablement à part de la métropole, on ne sera pas dans la métropole, on a des limites très précises, restons en dehors de la métropole, soyons cette couronne verte de la métropole, laissons le temps s'écouler mais un jour viendra où... Mais je ne le vois pas si vous voulez à l'échelle des trente ans à venir, à supposer que les métropoles sortent de terre, donnons nous trente ans et puis discutons. [...] Vous savez on ne parlerait peut-être pas du tout de ça si à l'époque de la création du SCOT, on avait accepté ce qui nous était proposé. C'est pas y'a si longtemps que ça. Quand on se pose la question et quand on dit on fait un SCOT, le SCOT recouvre l'aire urbaine, le territoire du SCOT Nord, du SCOT Lauragais, du SCOT Sud, il bouffe tous ces périmètres. Serions-nous là et discuterions-nous de la même chose s'il y avait un SCOT unique ? Je crois que le problème de la métropole ne se poserait plus, on y serait. Le fait qu'on n'ait pas accepté de rejoindre la métropole, on n'est pas dans la métropole, on est hors métropole. On a fait ce chemin-là, ce n'est pas pour faire le chemin inverse maintenant. Mais bon quelque chose me dit qu'un jour... » (entretien président du Pays Tolosan, 2010)

On voit bien à travers l'ensemble de ces questions en suspens combien les avancées réelles qu'a permises cette phase de concertation restent largement conditionnées par les conditions d'opérationnalisation du SCOT. Si l'expérience du SDAT a montré aux élus « *les limites territoriales et les limites d'une planification sans outil, sans une structure qui régule* » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010), c'est dans leur capacité à se doter des instruments nécessaires à la mise en œuvre du SCOT que ses acteurs parviendront à en garantir la réussite.

Une intégration du périurbain à la planification métropolitaine réussie mais une territorialisation encore à construire

Cet exposé des différentes étapes, et des enjeux qui y étaient attachés, par lesquelles en sont passés les élus toulousains avant de parvenir à une approbation des SCOT illustre bien la lenteur et la lourdeur d'une démarche qui n'a eu de cesse d'intégrer une multitude de thèmes de réflexions, de multiplier les allers-retours entre SCOT et InterSCOT, entre enjeux généraux et enjeux plus locaux. Cette propension à négocier et à vouloir tout intégrer est la marque de fabrique de cette aire urbaine, par opposition aux choix opérés ailleurs, notamment à Montpellier. Cantonnant le SCOT à son territoire, la communauté d'agglomération a en effet fait appel à Bernard Reichen, Grand Prix d'Urbanisme en 2005, pour bâtir le schéma autour d'un concept, celui de l'intensité, qui a ensuite servi de guide à l'élaboration d'un document ne ciblant que quelques problèmes à traiter, afin de faciliter, par cette limitation des valeurs communes, le rassemblement des élus (Reichen, in Cuillier (dir.), 2006).

Cette vision totalisante n'en fait pas moins un exemple de pédagogie, d'acculturation et d'apprentissage progressif de la règle : à travers les réunions des commissions et ateliers territoriaux nombreux, les représentants de l'InterSCOT, Claude Raynal en tête, n'ont eu de cesse, tout en présentant la démarche et ses enjeux, de répondre aux interrogations des élus en n'imposant pas l'aire urbaine comme cadre unique mais en allant au plus près des territoires, dans des bassins de vie qui parlent aux élus. De ce point de vue, l'intégration des espaces périurbains à la réflexion métropolitaine est désormais actée et rares sont les acteurs locaux qui ne finissent pas par s'investir dans une démarche dont ils mesurent de plus en plus la portée. Etant parvenus à faire évoluer les termes de la négociation par l'intermédiaire des pré-PADD, ils s'impliquent d'autant plus dans la définition d'un projet d'aménagement et de développement durable pour le rendre conforme à leurs attentes et à leurs territoires.

Dès lors, si la différenciation territoriale, consubstantielle au modèle de développement et alimentée par différents mécanismes, est inévitable, l'enjeu de l'exercice est de parvenir à la faire accepter, par le biais de documents d'orientations et d'objectifs ambitieux, de la promotion d'une solidarité compensatrice, de documents sectoriels de mise en œuvre adaptés et de collaboration avec les collectivités surplombantes que sont le Conseil Général et le Conseil Régional. Ainsi, au-delà du contenu même des projets, c'est dans l'opérationnalisation et la concrétisation des principes sur le terrain que se construit la territorialisation de l'aire urbaine en général, des espaces périurbains en particulier. Sans recul sur l'entrée en vigueur des SCOT, certains indices relatifs à l'évolution de la gouvernance de ce vaste territoire donnent à penser que l'exercice porte ses fruits.

Conclusion de la deuxième partie

Après une première partie consacrée à l'historique national de la périurbanisation et de son impossible articulation avec des politiques publiques territoriales, c'est sur le terrain toulousain que cette deuxième partie a mis le cap pour mettre à l'épreuve nos questionnements.

Le chapitre IV a d'abord mis en évidence la richesse de ce contexte quant aux inflexions du processus de desserrement résidentiel dans une aire urbaine traditionnellement considérée comme un archétype du genre. En effet, si l'extension du bassin d'emploi toulousain est avérée, elle est concomitante de dynamiques émergentes qui vont dans le sens d'une structuration de l'espace périurbain autour de polarités dont le dynamisme démographique s'accroît, en lien avec une offre d'emplois et de services qui s'étoffe et un parc de logements qui se diversifie. De telles évolutions constituent dès lors un terreau propice à la maturation d'élus qui prennent conscience des nouveaux enjeux auxquels ils sont confrontés et qui commencent à accompagner ces inflexions.

Pour autant, les réponses politiques et territoriales analysées dans le chapitre V semblent en deçà des attentes. Si l'échelle municipale s'efface aujourd'hui derrière des structures de coopération intercommunale, c'est sans compter sur la force des réticences communales et des interférences cantonales qui renvoient l'image d'un émiettement territorial caractéristique non seulement de la couronne périurbaine mais aussi du pôle urbain lui-même. Cette méfiance réciproque s'est alors traduite par des tropismes opposés, l'agglomération centrale, quoique divisée, s'orientant vers une planification hésitante, les périphéries se constituant en Pays à l'identité souvent non moins incertaine. Alors qu'un tel retard pouvait augurer d'un échec de la mise en œuvre du volet planification de la loi SRU, les acteurs de cette aire urbaine ont surpris par leur capacité à s'approprier pleinement les objectifs de cette loi en hissant la réflexion sur le devenir métropolitain à l'échelle du bassin d'emploi toulousain, quitte à s'en remettre pour sa concrétisation à une multiplicité de schémas de cohérence territoriale.

Un tel changement d'échelle ne pouvait se faire sans heurt et la lenteur de la démarche, qui s'étend sur plus de dix ans, témoigne de la difficulté à faire dialoguer un centre et des périphéries qui s'étaient jusqu'alors, sinon opposés, du moins cordialement ignorés. Le chapitre VI s'est alors donné pour objet de suivre pas à pas les étapes de l'exercice. C'est d'abord sous le signe de la négociation que les débats entre SCOT central et SCOT périphériques vont se jouer au sein d'un InterSCOT qui endosse le rôle nouveau d'arène de régulation à même de pérenniser le décroisement territorial opéré par la charte et de conforter la place des espaces périurbains dans la démarche. Ce n'est qu'une fois l'attribution des rôles dans cet aménagement métropolitain clarifiée que les SCOT se sont lancés dans la déclinaison d'un projet de territoire qui a déplacé les rapports de force entre SCOT central et SCOT périphériques à l'intérieur de chaque SCOT, entre bassins de vie, polarités identifiées et communes *lambda*. Pour autant que ces projets concertés et partagés semblent avoir abouti, de nombreuses inconnues demeurent quant à leur mise en œuvre effective, notamment eu égard à l'échelle de leur concrétisation qui constituera le fil conducteur de notre dernière partie.

Troisième partie :

**Des recompositions territoriales à l'origine de l'émergence de
modèles de gouvernance territoriale périurbain ?**

Si l'entrée dans la planification des espaces périurbains toulousains constitue un fait nouveau au regard de leur longue défiance vis-à-vis d'une ville-centre dont ils redoutaient l'hégémonie, celle-ci ne s'opère pas pour autant sur des terres vierges de toute réflexion territoriale. Au contraire, les prémices d'une organisation territoriale ont servi de cadre à la mutualisation de moyens et de politiques, notamment de services à la personne, et de levier au portage de quelques projets structurants par le biais des Pays. Cette structuration, pour partie liée aux évolutions des dynamiques périurbaines et à la prise de conscience qui en découle chez les élus, a été essentielle en tant qu'elle a offert à ces périphéries les arguments à même de faire front commun contre un projet imposé par le pôle urbain en faisant valoir leur capacité à s'organiser et à définir un projet de territoire. Pour autant, si ce substrat territorial a conditionné l'inscription des problématiques et des espaces périurbains dans un modèle d'aménagement métropolitain assis sur de nouvelles complémentarités entre centre et périphéries, son inachèvement et son émiettement ne pouvaient qu'en appeler par ailleurs à des recompositions auxquelles l'exercice de planification a semble-t-il ouvert la voie.

Cette interaction forte entre la définition du projet de développement et d'aménagement de l'aire urbaine dans son ensemble et la ré-invention concomitante d'un nouvel ordre territorial mieux armé pour le mettre en œuvre se vérifie à tous les échelons territoriaux rassemblés au sein de l'InterSCOT : des Pays desquels les SCOT périphériques ont progressivement pris le relais ne symbolisant pas tant la fin des Pays que leur renaissance et leur épaississement sous une autre forme aux communes qui, à défaut de se projeter dans une hypothétique disparition, font montre de qualités gestionnaires nouvelles en passant par les intercommunalités qui ont trouvé dans le bassin de vie une nouvelle norme territoriale à faire advenir (*Chapitre VII – Des recompositions territoriales à toutes les échelles*).

Cette harmonisation progressive des modalités de gouvernement et de gestion de l'aire urbaine ne peut pour autant se réduire à cette dimension en quelque sorte performative du discours porté par les SCOT et l'InterSCOT qui doit composer avec les élus de la base pour sa mise en œuvre. Cela nous a conduit à formuler l'hypothèse d'une différenciation des positionnements périurbains eu égard à l'exercice de planification et son invitation implicite à la refonte territoriale qui nous semblait pouvoir naître de la diversité des espaces périurbains. Le croisement de degrés de périurbanité et d'intercommunalisation divers nous a dès lors conduit à focaliser notre attention sur trois terrains à même d'incarner des postures territoriales différentes : la communauté d'agglomération du Muretain, la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud et les douze communes isolées du canton de Fronton (*Chapitre VIII – De l'hypothèse de figures périurbaines au choix des terrains*).

L'étude plus approfondie de l'appropriation par les élus de ces trois terrains de la démarche de planification, qui renvoie tant aux modalités de leur participation à son élaboration qu'à celles de sa déclinaison sur ledit terrain, permettra dès lors de mettre en évidence la diversification des trajectoires périurbaines. Si l'élaboration des SCOT apparaît dans les trois cas comme un catalyseur de recompositions territoriales en cours ou à venir, leur nature varie de même que l'état d'esprit dans lequel elles sont engagées : de la position somme toute encore défensive de la communauté d'agglomération du Muretain dont la survie dépend d'un approfondissement difficile de son projet

politique à l'offensive lancée par la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud qui a su saisir l'opportunité offerte par l'exercice pour se positionner sur la scène métropolitaine, en passant par un canton de Fronton contraint de dépasser les échecs répétés de structuration intercommunale mais qui se sent comme dépossédé de toute capacité de maîtrise de son projet territorial, les acteurs locaux sont encore à la recherche des synergies territoriales à même de concrétiser l'aspiration nouvelles des espaces périurbains à compter dans le projet métropolitain (*Chapitre IX – Des modèles de gestion des territoires périurbains diversifiés*).

Chapitre VII

Des recompositions à toutes les échelles

L'évolution parallèle des modes de vie et d'habiter périurbains et de la place accordée aux espaces périurbains dans la planification de la métropole témoigne de l'interaction constante entre les pratiques et l'action publique, des territoires vécus et des territoires institutionnels au sein desquels envisager l'aménagement du territoire. Si cette mise en adéquation, dont on sait qu'elle ne peut jamais être parfaite, si tant est qu'elle doive l'être (Vanier, 2008), s'est opérée, par le biais de la planification, à l'échelle de l'aire urbaine, elle appelle par ricochet à une réorganisation des territoires qui la maillent et dont on a vu qu'ils renvoyaient l'image forte d'un émiettement qui, sans être propre à l'agglomération toulousaine (Charmes, 2011), n'y est pas moins prégnant. En ce sens, si l'éclatement en quatre SCOT pouvait donner l'image d'une reproduction de ce morcellement, il paraissait en fait d'autant plus nécessaire que la fragmentation était forte. Malgré tout, cette entrée sur l'échiquier métropolitain ne pouvait pas constituer une fin en soi : encore fallait-il que les territoires périurbains parviennent ensuite à s'y faire une place à part entière qui procède autant du changement d'échelle de la réflexion, que du renouvellement du projet périurbain permis par l'acculturation progressive, tant des acteurs du « centre » que de ceux de la « périphérie », à ces nouvelles « règles du jeu » (Desjardins, 2007). Ainsi, de la même façon que l'adoption d'un projet a précédé la définition des périmètres de la planification au début de la démarche, la définition de projets périurbains a été première dans la phase d'écriture des SCOT proprement dits, des pré-PADD aux DOO, sans éluder l'objectif sous-jacent de refonte territoriale qu'elle allait rendre nécessaire. Au seuil de l'entrée en vigueur des SCOT, c'est donc bien aux prémices d'un ordre territorial nouveau que l'on assiste, basé sur une articulation graduelle des échelles de gestion de cette aire urbaine. Les SCOT apportent aux Pays la légitimité et la force de décision qui leur manquaient (*1. Des Pays relayés par les SCOT*), la référence au bassin de vie stimule de nouvelles dynamiques intercommunales (*2. Vers un achèvement de la carte intercommunale ?*) et les communes tendent à mieux gérer la croissance (*3. Des profils de gestion communale plus responsables*).

1. Des Pays réinvestis / relayés par les SCOT

1.1. Des disjonctions initiales

Si la planification ignorait jusqu'à présent une large périphérie toulousaine, celle-ci n'était pas vierge de réflexion : les Pays, nés d'histoires plus ou moins longues, y avaient réalisé diagnostics et chartes et avaient constitué une première étape dans l'organisation des territoires périurbains. A ce titre, la charte InterSCOT précise bien que « *les territoires des SCOT de la périphérie tiennent compte [...] des démarches de Pays en cours* » (2005, 48).

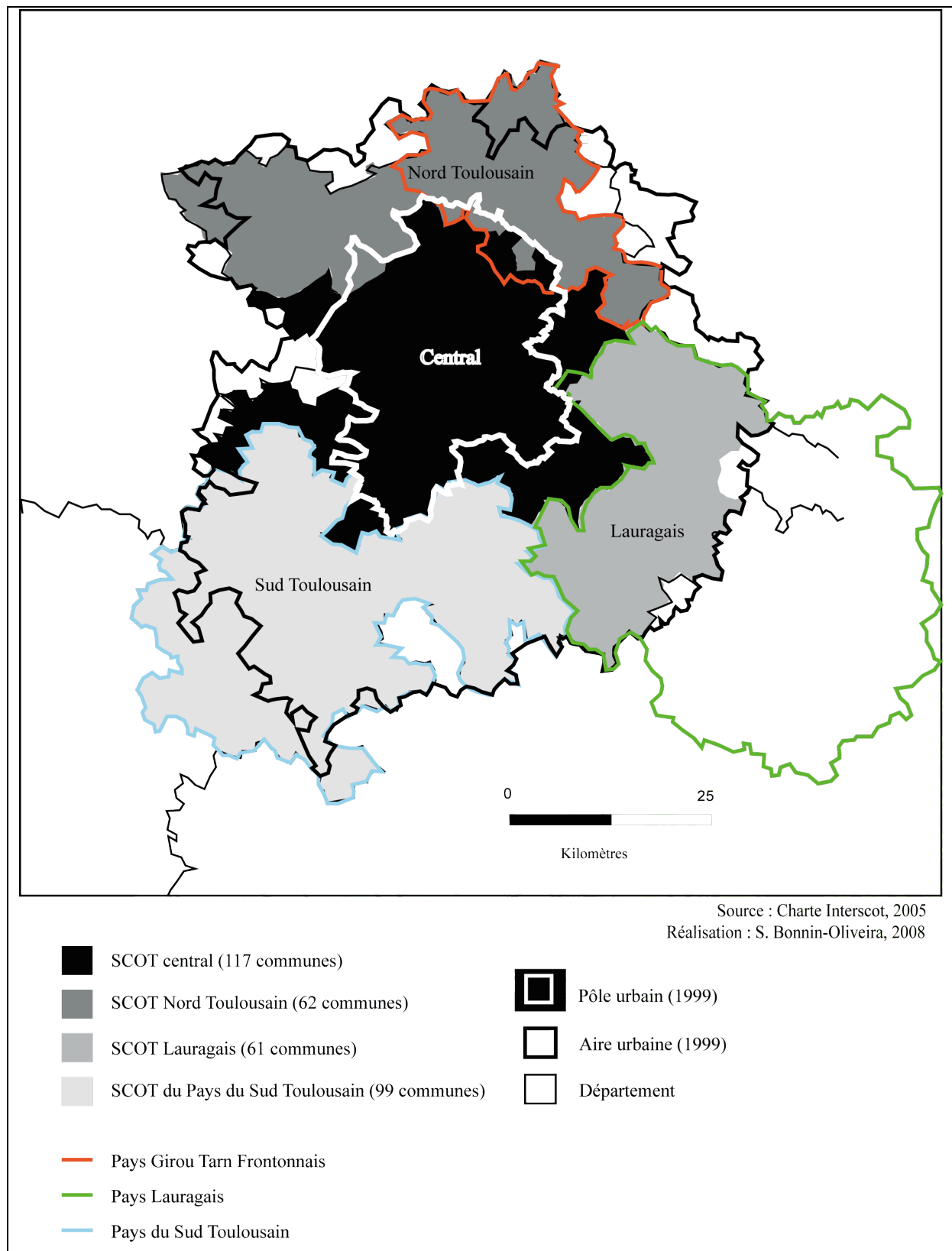
Néanmoins, créés dans un autre contexte et à d'autres fins, ils n'avaient que partiellement servi de point d'appui à la délimitation des SCOT et ce pour plusieurs raisons. D'une part, l'ensemble du territoire de l'aire urbaine n'était pas couvert par ces structures de coopération : ainsi, un large secteur nord-ouest de l'aire urbaine n'était partie prenante d'aucun Pays, mais ne pouvait pour cette simple raison être exclue d'une planification élevée au rang de l'aire urbaine. D'autre part, rappelons que, malgré le débordement de l'aire urbaine hors des limites haut-garonnaises, le périmètre départemental a servi de référence pour l'élaboration des périmètres de SCOT en 2005.

Comme on le voit sur la carte suivante (Carte 43), plusieurs types de superposition ont alors coexisté, dans un premier temps de la démarche, entre territoires de projet et territoires de la planification.

Le Pays et le SCOT du Pays du Sud toulousain affichent dès le départ une parfaite adéquation puisque le SCOT a repris les contours d'un Pays entièrement contenu dans les limites départementales quoique dépassant largement le périmètre de l'aire urbaine vers le sud.

A l'inverse, le Pays Lauragais, dont le périmètre dépasse largement non seulement celui de l'aire urbaine mais également celui du Département et de la Région, est amputé – du moins en termes de périmètre puisque la réflexion a quant à elle immédiatement été conduite en interne à l'échelle de l'ensemble du Pays –, de toute sa partie audoise (75 communes) et tarnaise (9 communes) tandis que l'une de ses communes haut-garonnaises, Aigrefeuille, s'est rattachée au SCOT central. Ce scénario est encore plus poussé dans le cas du Pays Girou Tarn Frontonnais qui se retrouve partagé entre une petite partie constitutive du SCOT central (les cinq communes de la communauté de communes des Coteaux de Bellevue et trois communes isolées, configuration héritée du SDAU) et une autre partie prenante du SCOT Nord Toulousain qui y adjoint, afin de ne pas laisser sur le bord du chemin le nord-ouest de l'aire urbaine, deux communautés de communes membres d'aucun Pays, celle du canton de Cadours et celle de Save et Garonne.

Carte 43 : Les relations entre SCOT et Pays en 2005



Si l'adéquation des périmètres n'est pas une condition suffisante pour la réussite de l'exercice de planification, elle facilite malgré tout probablement, quand elle existe, l'avancée de la démarche par l'identité partagée et la faculté déjà expérimentée des élus à travailler ensemble qui la sous tend.

« Le SCOT c'est presque un territoire, ce qu'il est resté quand on a eu fait tous les autres SCOT, par défaut. Pourquoi ? Parce que le Central, il existait à travers le SMEAT donc lui, il est venu se poser là-dessus, le SCOT Lauragais, il avait une identité Pays Lauragais et il avait un travail qui avait été fait, initié par Méric et son équipe, donc là y'avait une cohérence et pareil sur le Sud un peu et puis le Nord il n'y avait pas grand-chose, il n'y avait rien, il n'avait pas d'identité parce qu'entre Verfeil et Cadours, quelle identité trouver ? Donc c'est un petit peu la difficulté du SCOT Nord qui s'est améliorée après, mais au départ, cette espèce de croissant qui couvre tout le Nord du Département, c'était un peu compliqué. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

Ces disjonctions territoriales n'ont néanmoins pas eu les mêmes effets en fonction des contextes et du « sens » de la disjonction. Dans le cas du Nord Toulousain où le Pays étrié n'était pas gage d'une identité partagée, la structure a peu servi de catalyseur et de point d'appui pour la création d'un SCOT.

« Je ne pense pas que le Pays ait une influence quelconque, le SCOT c'était quelque chose d'abstrait pour les élus, c'est encore plus abstrait pour le Pays. Nous avons eu une réunion dernièrement sur le PLH. Voilà, question sur le PLH à l'échelle du Pays du bassin de vie du Frontonnais, en tout on était 6 dont 3 du Pays qui étaient instigateur du projet et 3 qui venaient s'interroger sur... Ca vous donne une idée de la perception du Pays par les élus. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

« Ils [les documents produits par les Pays] ont contribué mais toujours pareil, avec une vision de Pays, une stratégie de Pays, pas avec une vision de SCOT donc ça a été des outils, de là à connaître la contribution... je ne sais pas. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

A l'inverse, dans un vaste Pays sis sur une histoire commune forte à l'image du Lauragais, la structure a servi de point de fuite permanent pour faire évoluer un périmètre de SCOT qui faisait perdre au territoire son unité territoriale.

« Partant de là, la charte de Pays a servi de socle à la mise en place du SCOT Lauragais. [...] Les élus lauragais ont toujours souhaité arrêter un périmètre de SCOT à l'échelle du Pays Lauragais. Pour autant, le préfet de Région, sentant que le territoire du Lauragais dans son entier n'était pas prêt, a décidé de trancher en disant « je veux un périmètre de SCOT sur la partie haut garonnaise point barre. Je me dessaisis de la partie audoise ». Les élus du Pays Lauragais l'ont un peu vécu comme un traumatisme mais pour autant n'ont jamais quitté l'idée que le SCOT Lauragais serait à l'échelle du Pays Lauragais. Donc la démarche, elle est partie sur un territoire pays Lauragais morcelé, mais en fait, en interne, elle n'a jamais été morcelée. » (entretien chargée de mission du Syndicat mixte du SCOT du Pays Lauragais, 2009)

Dans un cas comme dans l'autre, en lien avec l'approfondissement de la réflexion sur les projets territoriaux qui reposent par là-même la question de l'identité, ces disjonctions initiales ouvrent la voie à une nouvelle délimitation des territoires périphériques par leurs acteurs locaux.

1.2. A une harmonisation progressive de ces structures

1.2.1. Des périmètres mis en cohérence

Sans pour autant rechercher un illusoire optimum territorial¹⁹⁸, les acteurs des SCOT périphériques ont très tôt ressenti la nécessité d'atténuer ces disjonctions et de mettre en concordance ces périmètres d'échelle équivalente (Cf. Carte 44).

- *Quand le SCOT s'étend au Pays : l'exemple du Lauragais*

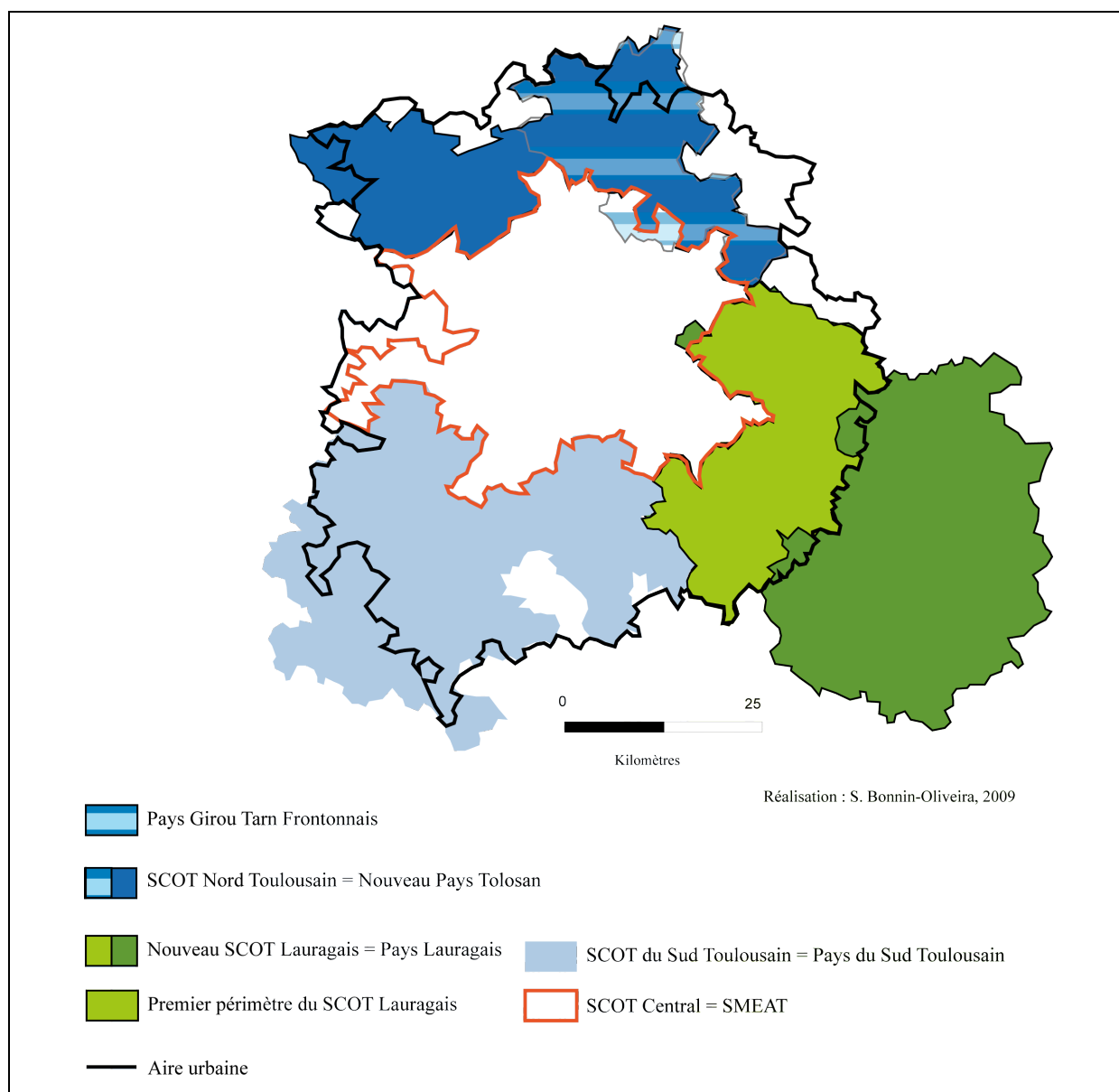
Les élus du Lauragais les premiers, partageant depuis longtemps un projet territorial plus large, n'ont eu de cesse, tout en s'engageant dans la réflexion tant à l'échelle de l'aire urbaine qu'à celle de ce petit SCOT, de se mobiliser pour son extension, effective en août 2008, au périmètre du Pays. Comme l'explique la chargée de mission du SCOT Lauragais, il s'agissait par cette double posture de ne pas prendre de retard par rapport aux autres territoires de l'aire urbaine tout en menant d'emblée en interne la réflexion à une échelle plus large, le temps que l'idée de l'extension mûrisse dans l'esprit des communes du nouveau périmètre autant que dans celui de l'InterSCOT et devienne juridiquement envisageable. Ainsi, le temps écoulé entre le premier vote des périmètres et l'arrêté de l'extension ne renvoie pas tant à un manque de portage politique qu'aux lenteurs administratives inhérentes à l'élargissement d'un périmètre. Pour simplifier la procédure, « *ce qui a été décidé par les élus du Syndicat mixte, c'est de partir sur une démarche haut-garonnaise en intégrant la partie revéloise, mais juridiquement d'attendre que les communautés de communes audoises aient plus avancé pour avoir une seule et même extension de périmètre. Non par stratégie politique, c'était plutôt en lourdeur administrative. Une extension de périmètre c'est extrêmement lourd à gérer [...] donc pour viser une extension de périmètre qui n'alourdisse pas les démarches des communautés de communes et des membres, les élus ont décidé une extension en une seule fois. Donc il a fallu attendre que les communautés de communes audoises prennent la compétence SCOT pour pouvoir la déléguer au Syndicat mixte. Donc c'était tout un travail en amont.* » (entretien chargée de mission du SCOT Lauragais, 2009).

Une fois cette maturation actée et les compétences dûment déléguées, l'harmonisation des périmètres du SCOT et du Pays a œuvré dans le sens de la « *reconnaissance d'une réalité : la pertinence du Lauragais en tant que périmètre d'un bassin de vie dont le binôme SCOT / Pays va aider à renforcer*

¹⁹⁸ OFFNER J-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts », in *Revue française de Science Politique*, vol. 56, n°1, p. 27-47.

*encore la volonté de solidarité territoriale*¹⁹⁹ » (G. Méric, président du Syndicat mixte du SCOT Lauragais). Encore aujourd'hui, le périmètre n'est pas figé puisque, au gré des évolutions de la carte de l'intercommunalité, d'autres extensions, plus ponctuelles, peuvent être rendues nécessaires. Ce fut le cas en janvier 2010 quand le SCOT Lauragais a dû intégrer les sept nouvelles communes (trois haut-garonnaises jusqu'alors isolées et quatre tarnaises issues de la dissolution de la communauté de communes du Pays de Dourgne) ayant adhéré à la communauté de communes Lauragais Revel Sorézois à cette même date. Ainsi, les deux structures sont parvenues à harmoniser leurs périmètres, à une exception près, que l'on voit apparaître sur la carte précédente : la commune d'Aigrefeuille est restée partie prenante du SCOT central et a même renforcé ces liens avec ce territoire en faisant son entrée à la communauté urbaine du Grand Toulouse au 1^{er} janvier 2011.

Carte 44 : La mise en place progressive de binôme SCOT / Pays



¹⁹⁹ La Dépêche du Midi, 19 septembre 2008.

- *Quand le Pays s'étend au SCOT : l'exemple du Nord Toulousain*

L'extension opérée en juin 2009 du Pays Girou Tarn Frontonnais, renommé à cette occasion Pays Tolosan, jusqu'aux limites occidentales du SCOT Nord Toulousain relève de la même logique, même si elle procède cette fois-ci en sens inverse puisqu'il s'agit non pas d'étendre le SCOT au périmètre d'un Pays déjà bien ancré mais celui du Pays au périmètre du SCOT afin de mutualiser le plus possible les réflexions menées dans ces deux arènes.

« C'était un territoire qui avait été déterminé comme ça mais très vite on s'est rendu compte combien il était important d'avoir un territoire qui soit calqué sur celui du SCOT ou le SCOT sur celui du pays comme vous voulez. Donc on s'est rendu compte très vite qu'on avait des attentes de ce côté-là. [...] Notre réflexion sur la pertinence d'avoir un territoire qui soit à l'identique de celui du SCOT nous a conduit à engager des négociations très vite avec les deux communautés de communes que je viens de citer [communauté de communes du canton de Cadours et communauté de communes de Save et Garonne] qui pour finir ont accepté ce qui a donné naissance à ce territoire que l'on a dû débaptiser parce que cela ne voulait plus rien dire et que l'on a choisi ce nom de Tolosan. » (entretien président du Pays Tolosan, 2010)

L'adéquation reste néanmoins ici moins parfaite puisque la communauté de communes des Coteaux de Bellevue, partie prenante du SCOT central comme on le voit sur la carte précédente, reste membre du Pays, ce qui laisse certains maires songeurs, à l'image de la maire de Fronton.

« Quoique si vous le regardez de près, vous verrez que le Pays et le SCOT à quelques communes près, c'est pas tout à fait pareil. Parce qu'il y a quelques communes urbaines qui sont dans le Pays et qui sont dans le SCOT central. Ce qui n'est pas un petit paradoxe. Parce que c'est des gens qui étaient là à l'origine de la démarche du pays et qui n'ont pas voulu s'en enlever, mais qui, au niveau du SCOT, depuis longtemps sont attirés par l'agglo et donc sont dans le SCOT central. Ça fait curieux mais enfin sur l'essentiel on peut dire que les 70 communes du Pays sont aussi dans le SCOT. » (entretien maire de Fronton, 2009)

Pourtant, plus que le symbole d'une anomalie territoriale, ne peut-on voir dans ce « *paradoxe* », une forme d'interterritorialité permettant de surmonter l'insoluble question de l'optimum territorial ? En effet, alors que l'on a évoqué précédemment la difficulté des PADD et des DOG à traiter la question de l'articulation entre le SCOT central et ses pétales périphériques, cette ubiquité inédite, symbole de la double appartenance de ces territoires de frange qui ne se revendiquent ni tout à fait périurbains ni tout à fait urbains, pourrait constituer une réponse constructive à cette question en tant qu'elle garantit la mise en cohérence dans ce territoire des projets du Pays (périurbain) et de ceux du SCOT (urbain).

Une telle harmonisation des périmètres conduit quoiqu'il en soit à faire des SCOT un outil opérationnel pour des projets élaborés, parfois de plus longue date, dans le cadre des Pays, et permet à ces territoires d'élargir la palette de leurs interlocuteurs puisque les Pays sont essentiellement

subventionnés par la Région tandis que les SCOT sont appuyés par le Conseil Général (notamment par le biais de l'agence technique départementale). Au-delà de la convergence territoriale que permet l'élargissement des périmètres de SCOT ou de Pays, c'est par le truchement des élus que la cohérence entre ces structures se construit progressivement.

1.2.2. Les liens tissés par les élus

En effet, au-delà de cette harmonisation des périmètres, la présence des mêmes élus dans les instances décisionnelles des Pays et des Syndicats mixtes de SCOT assure une continuité entre ces arènes et témoigne d'une simplification de la sphère décisionnelle de ces territoires.

Tableau 34 : Les présidents de Pays et de SCOT dans l'aire urbaine toulousaine

Territoire	Scot Nord Toulousain	Pays Tolosan	SCOT du Pays du Sud Toulousain	Pays du Sud Toulousain	SCOT Lauragais	Pays Lauragais
Président	E. Oget	D. Cujives	G. Roujas		G. Méric	M. Brousse
Autres fonctions	Maire de Mirepoix sur Tarn	Maire de Paulhac	Conseiller municipal de Peyssies		Conseiller municipal de Nailloux	Maire de Salles sur l'Hers
	Président de la CC du Canton de Villemur	Vice-Président de la CC Coteaux du Girou	Conseiller communautaire de la CC du Volvestre		Conseiller communautaire de la CC CoLaurSud	Président de la CC Hers et Ganguise
	Vice-Président du Pays	Membre du Bureau du Pays	Président du Pays		Vice-Président du Pays	Président du Pays
		Conseiller régional	Conseiller général Ancien Sénateur		Conseiller général	Conseiller général

Le cas du Pays du Sud Toulousain est en ce sens exemplaire dans la mesure où l'on y observe un cumul de présidence, Gérard Roujas, ancien sénateur, occupant à la fois la tête du Pays et du Syndicat mixte de SCOT. Le Pays Lauragais est presque dans la même configuration puisque le président du Syndicat mixte du SCOT Lauragais, conseiller général du Canton de Nailloux en Haute-Garonne,

Georges Méric est, au gré de l'alternance de la présidence entre élu de l'Aude (actuellement Michel Brousse, conseiller général du canton de Salles-sur-l'Hers) et élu de la Haute-Garonne, vice-président ou président du Pays qu'il a largement contribué à créer. Seul le territoire du Nord Toulousain, déjà moins marqué par l'emprise départementale de son personnel politique, se distingue par un binôme plus marqué au niveau de ces deux fonctions puisque le président du Pays est le conseiller régional, maire de Paulhac, Didier Cujives, qui occupait déjà cette fonction dans le Pays Girou Tarn Frontonnais, tandis qu'à la tête du SCOT se sont succédés trois présidents. Si le premier, Pierre Dufresne, était lié au Pays par sa fonction de président du Conseil de Développement et son mandat de premier adjoint au maire de Paulhac, les suivants, Jean Luc-Raysseguier, maire de Bessières, puis Eric Oget, maire de Mirepoix sur Tarn et président de la communauté de communes du Canton de Villemur, ont des liens moins marqués, mais néanmoins réels, avec le Pays, en tant que membre du bureau pour le premier, vice-président (parmi six au total) pour le second.

Ainsi, bien que leur mission soit différente selon qu'ils réfléchissent en termes de Pays ou en termes de SCOT, ces élus construisent les passerelles qui assurent, en amont de l'approbation du SCOT, la cohérence des projets et en faciliteront par là même la réalisation.

« Moi je suis vice-président du Pays, donc je participe à toutes les réunions du Pays, on est vraiment..., on travaille en commun et je dirais que le Pays aura quelque part, sur des gros projets structurants, à mettre en musique ce qui aura été planifié par le SCOT, mais on fera tout ensemble. Parce que les élus du Pays, c'est les élus du SCOT. Marie-Hélène Champagnac qui est maire de Fronton participe aussi au bureau du Pays. C'est les mêmes gens qui travaillent au même endroit, donc sans avoir fusion opérationnelle, y'a pas méconnaissance de l'un par rapport à l'autre. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

Malgré tout, même si les choses semblent bien fonctionner ainsi, on ne peut que se demander si la résolution de l'équation « même périmètre + même personnel politique » ne réside pas dans la fusion des deux structures. De tels rapprochements, de périmètres et de porteurs politiques, sont-ils dès lors annonceurs d'une fusion des Pays dans les SCOT, témoin d'un passage de relais entre une structure héritée du passé et une structure appelée à avoir un rôle majeur dans l'avenir des territoires ?

1.3. La fusion programmée ?

- *Des prémices de rapprochement*

Comme nous l'avons vu dans un précédent chapitre, le rapport Balladur et la réforme des collectivités territoriales semblent sceller le sort de ces territoires de projet en prévoyant que les Pays existants deviennent soit des Syndicats Mixtes (forme juridique déjà dominante) pouvant porter, entre autres, des SCOT, soit des EPCI, soit des fédérations d'EPCI (Taulelle, 2010). Les dynamiques en cours dans l'aire urbaine tendent d'ailleurs à accréditer cette thèse. A l'image du constat effectué par

l'Association de Promotion et de Fédération des Pays (2010), les structures de type associatif s'effacent au profit de la mise en place de Syndicats Mixtes. Si le Pays Tolosan garde pour l'heure le statut associatif, notamment du fait des quelques accrocs territoriaux que l'on a relevés, ce n'est déjà plus le cas du Pays du Sud Toulousain, transformé en Syndicat mixte en 2006, ni du Pays Lauragais dont la transformation en Syndicat mixte, en cours au moment de nos entretiens avec les élus du territoire, a abouti en mars 2011.

« Aujourd'hui se pose la question du Syndicat mixte de SCOT. Pour nous, que le rapport Balladur dise que les Pays doivent disparaître, c'est pas un problème, puisque nous, pour faire le SCOT on a créé un Syndicat mixte donc le Syndicat mixte va reprendre les compétences qui restent dans le pays, je ne sais pas trop comment les définir, mais ce que faisait le Pays, c'est le SCOT qui va le faire, donc que le Pays disparaisse, pour moi qui suis le président du Pays actuellement, ce n'est pas un problème, ça veut dire que le Pays a fait son boulot et on est passé à autre chose, ça a été une étape et c'est bien. » (entretien président du Pays Lauragais, 2009)

A ce titre, il est intéressant de noter que les arguments avancés par les acteurs pour justifier le rapprochement, dans une même structure administrative, de l'Association du Pays et du Syndicat mixte du SCOT, confirment l'analyse faite par l'APFP pour qui la *« recherche de convergence des démarches d'aménagement du territoire, de planification spatiale et de gouvernance apparaît nettement comme un objectif prioritaire »* (2010, 3). En effet, cette réunion des compétences Pays et SCOT dans un seul et même Syndicat mixte permet d'installer *« véritablement cet outil opérationnel. Certes l'association disparaît, mais cela ne pose aucun problème puisque le projet est repris à travers cette collectivité qu'est le SCOT »*, comme le dit Michel Brousse²⁰⁰, maire et conseiller général de Salles-sur-L'Hers, vice-président du Syndicat mixte du SCOT Lauragais, ancien président de l'Association du Pays Lauragais.

Signe de la maturation territoriale dont font preuve les espaces périurbains, le passage de relais s'effectue progressivement du Pays, structure associative légère aux objectifs limités et ciblés, au Syndicat mixte, structure plus complexe qui reprend à son compte les objectifs du Pays en les englobant dans un projet plus large.

D'ailleurs, même dans le Pays Tolosan, qui n'a pas encore subi ce lifting juridique, certains acteurs, impliqués dès le départ dans la démarche de Pays, considèrent que l'avenir est désormais dans le SCOT et que le maintien de ces deux structures est contre-productif puisque chacune travaille de son côté sur des thèmes et des enjeux communs.

« Les deux se bousculent. Il faut dire les choses comme elles sont. [...] On fait la même chose des deux côtés, on réfléchit sur les mêmes choses des deux côtés, on a les mêmes thèmes de réunion, les mêmes commissions, on a les mêmes axes forcément parce qu'autrement ça serait grave. Donc je trouve que ça devient un peu délicat. D'autant plus que l'outil, quand même, il ne faut pas se leurrer, l'outil de planification, ça sera quand même les SCOT, le Pays c'est plutôt un endroit pour réfléchir mais l'avenir de nos communes c'est le SCOT. Je pense

²⁰⁰ La Dépêche du Midi, 12 mai 2011.

qu'aujourd'hui le SCOT prend le pas sur le Pays. [...] Ce qui me paraît dommageable, enfin pas intelligent plutôt, c'est que les SCOT et les pays ne travaillent pas ensemble. Je trouve qu'il y a une déperdition en termes d'énergie parce qu'on fait deux fois les mêmes réunions, deux fois les mêmes thèmes. Ça me gêne un peu aujourd'hui, ça fait un peu double emploi. Et franchement l'outil légal aujourd'hui, c'est plus le SCOT que le Pays, d'ailleurs, si on discute des Pays, y'a bien une raison. » (entretien maire de Fronton, 2009)

- *Mais le maintien d'une fertilisation croisée mûtinée de méfiance*

Pourtant, tous les avis ne sont pas aussi tranchés et en tout état de cause, une telle fusion de structure juridique ne doit pas signifier la réduction des missions du Pays à la dimension planificatrice du SCOT mais bien permettre de mener de concert les fonctions jusqu'alors assurées par les Pays et la mise en œuvre du projet politique porté par le SCOT.

« Alors la fusion, à mon avis, c'est un peu prématuré, l'idée, c'est vraiment qu'on travaille ensemble. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

« Alors on essaie de travailler le plus intelligemment possible les uns avec les autres. L'histoire a voulu que nous ayons deux structures différentes, il y en a d'autres, dans le Sud par exemple, c'est une même structure. Alors incontestablement, la logique serait que nous fonctionnions au sein d'une même structure mais je le répète, l'histoire en a voulu autrement. Moi je suis au bureau du SCOT, le président du SCOT est au bureau du Pays. On travaille vraiment la main dans la main, il n'y a aucun problème. Je ne vous cache pas que c'est vrai que si on avait une structure commune, ce serait peut-être plus efficace, ce n'est pas le cas aujourd'hui. [...] On n'est pas pressé, on fait notre travail l'un à côté de l'autre, et en 2014, on avisera, on ne s'interdit rien. Ce serait trop anticipé que de se précipiter dans quelque chose maintenant. » (entretien président du Pays Tolosan, 2010)

Sans compter les réticences fortes de certains élus inquiets de voir une telle fusion réduire à néant les efforts d'appropriation déployés par les élus pour définir un projet partagé au profit d'une réflexion récupérée, eu égard aux liens contractuels qu'entretiennent les Pays avec le Conseil Régional, par la Région.

« C'est deux échelles totalement différentes. [...] On voit bien les aspirations du Pays, la volonté forte du Pays d'absorber l'entité SCOT, y'a eu des OPA²⁰¹ déjà tentées, qui ont été, avec beaucoup de gentillesse mais fermeté, repoussées. On a ramené les choses à leur juste milieu, donc le SCOT va rester le SCOT, l'articulation SCOT et Pays, c'est encore quelque chose de délicat [...] mais calquer un Pays sur un SCOT, ça serait une hérésie à mon sens, c'est une opinion tout à fait personnelle. [Malgré l'extension du périmètre du Pays à celle du SCOT,

²⁰¹ Offre publique d'achat.

vous n'êtes pas dans l'optique d'une fusion des deux structures ?] Il faudra me passer sur le corps. Non, non, parce qu'il faut appeler un chat, un chat, le Pays, c'est le Conseil Régional. [...] Y'a vraiment un respect mutuel [avec le Département]. J'ai du mal à le percevoir de la même façon au niveau de la Région, alors c'est peut-être lié aux personnes conseillères régionales du secteur, je ne sais pas. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Quelles que soient les combinaisons, actuelles et à venir, entre les Syndicats mixtes de SCOT et les associations de Pays, c'est bien à une fertilisation croisée de ces deux arènes que l'on assiste. Que l'exercice de planification ait stimulé une structure jusqu'alors peu investie par une majorité d'élus locaux en la poussant à construire une identité nouvelle ou que l'identité pré-existante d'un Pays ait permis de faire bouger les lignes d'un SCOT trop rigide, l'émergence de binôme SCOT / Pays contribue à asseoir les projets d'aménagement des pétales périphériques sur des territoires de plus en plus identifiés.

« C'était une espèce de nébuleuse que les élus n'avaient pas vu, parce qu'on ne savait pas ce que c'était que le Pays, très clairement. Le SCOT de la même façon, on disait on comprendra quand on aura le temps. Donc aujourd'hui, y'a un travail de communication du Pays qui est maintenant bien structuré [...] donc là y'a une identification et le SCOT là dessus commence à avoir une identification. On commence de plus en plus, mais au départ, franchement les deux structures étaient vraiment trop légères aussi bien en termes d'ingénierie que de communication pour que ça permette aux élus d'en prendre conscience. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

Si, comme cela a été le cas au début de la démarche avec l'adoption d'une charte à l'échelle de l'aire urbaine, la définition du projet d'aménagement de chaque SCOT a primé sur les considérations de périmètres, c'est bien *in fine* sur une refonte de l'organisation territoriale de l'aire urbaine dans ses grandes masses que débouche l'exercice de planification qui fait émerger, autour d'un SMEAT élargi, des territoires périurbains désormais armés pour dialoguer avec l'agglomération centrale. Mais, si ce dialogue territorial nouveau permet de s'assurer de la cohérence du projet territorial, il ne suffit pas à garantir sa concrétisation dans une aire urbaine où les individualismes communaux ont longtemps prédominé. C'est donc dans sa capacité à s'appuyer sur l'échelle intermédiaire de l'intercommunalité que la démarche SCOT prend tout son sens.

2. Vers un achèvement de la carte intercommunale ?

Rappelons que la fragmentation territoriale, notamment intercommunale, de l'aire urbaine constituait l'un des éléments de diagnostic potentiellement porteurs de dysfonctionnements dans la gestion de l'aire urbaine puisque *« l'interdépendance entre les hommes et les territoires de l'aire urbaine ne préjuge pas d'une organisation administrative et politique globale cohérente »* (charte InterSCOT,

2005, 9). L'achèvement de l'intercommunalité, objectif phare de la réforme des collectivités territoriales à horizon 2014, constitue dès lors, aux yeux de nombreux acteurs, la condition *sine qua none* de la réussite et de l'opérationnalité du projet d'aménagement adopté. S'il est trop tôt pour analyser le rôle effectif de ces EPCI dans la mise en œuvre du SCOT, on ne peut néanmoins que constater les effets de stimulation réels de l'exercice sur la carte de l'intercommunalité.

« Entre l'intercommunalité en 2000 et l'intercommunalité aujourd'hui, vous avez une évolution, une rationalisation, une simplification dans l'intercommunalité qui a avancé en parallèle avec les SCOT, le nombre de villages gaulois a diminué parce qu'ils ont intégré une intercommunalité. » (entretien maire de Pinsaguel, 2007)

2.1. L'intercommunalité, pièce maîtresse de la mise en œuvre du SCOT

L'articulation des SCOT avec la coopération intercommunale s'est en effet imposée, au fil des étapes franchies, comme un horizon indispensable à même de garantir la solidarité entre les territoires, la justification de certains projets d'aménagement ou de développement et enfin la mise en œuvre concrète du SCOT.

2.1.1. La solution intercommunale

Bien qu'il n'est pas affiché tel quel dans les différents documents produits au fur et à mesure de l'élaboration des SCOT, cet objectif apparaît en fait sous-jacent depuis le début de l'exercice de planification, puisque, aux yeux du président de l'InterSCOT, *« un SCOT qui marche est un SCOT qui dans vingt ans aura remanié complètement l'intercommunalité »*²⁰², comme il nous l'a ensuite confirmé en entretien.

« On saura trois ans après les SCOT si ça marche ou si ça ne marche pas. Si les intercommunalités ne sont pas revues, ça n'aura pas marché. Parce que pour appliquer la politique des SCOT, il faut des intercommunalités larges à des échelles qui ne sont pas du tout celles des intercommunalités d'aujourd'hui, restreintes, mal foutues, sans projet... Donc obligatoirement, il faut une recomposition des communautés de communes. [...] Si par contre les gens s'arc-boutent et ne vont pas dans des communautés de communes cohérentes, alors le projet de SCOT ne pourra pas se mettre en place. » (entretien président du GIP InterSCOT, 2009)

²⁰² Président du GIP InterSCOT, Atelier « SCOT, définir l'équilibre entre règle de droit et liberté d'agir », *La ville négociée*, XXVIIIème Rencontre de la FNAU, 10 octobre 2008, Toulouse.

C'est d'abord en tant que garant de la mise en œuvre de la solidarité, de laquelle dépend la réussite d'un schéma reposant sur la reconnaissance et le renforcement d'une différenciation territoriale, que le relais intercommunal apparaît primordial aux yeux de nombreux élus. Comme nous l'avons esquissé dans le chapitre précédent, c'est en effet le seul ressort à même de jouer un rôle redistributif entre les communes : les paroles précédemment citées du président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain font en cela écho à celles du maire de Saint-Sauveur pour qui l'« *intercommunalité va s'appuyer sur le SCOT en termes de réflexion mais après, elle va créer les solidarités nécessaires à appliquer le SCOT* » puisque « *cette notion de solidarité était en filigrane derrière ces SCOT, parce que c'est ça le nerf de la guerre, arriver à fédérer les gens sur un certain nombre de domaines et faire jouer la solidarité sur d'autres* » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009).

C'est aussi sur cet argument que se basent certains des avis formulés dans le cadre des commissions de suivi des documents d'urbanisme pour amener les élus à dépasser l'utilisation du développement résidentiel comme levier pour accroître les recettes communales au profit de la mutualisation des ressources à l'échelle intercommunale.

« Cela dit, lorsqu'on examine les PLU de communes un petit peu isolées, où on voit ressortir des démarches d'urbanisme de tuyaux, la réponse est plutôt que de chercher le financement de nouveaux équipements dans de la TLE²⁰³ distribuée avec des permis distribués n'importe comment, si vous étiez en intercommunalité, vous vous poseriez les questions autrement. Ca, c'est un argument qu'on a souvent utilisé, dont je ne sais pas du tout à quel point il est entendu par contre dans les communes qui étaient les plus en dehors du coup par rapport à ça. Mais on ne se faisait pas faute de leur dire la porte de sortie n'est pas de créer du lotissement mais de se tourner vers une intercommunalité. » (entretien directeur du SMEAT, 2010)

Au-delà de cette question de solidarité qui est surtout essentielle pour les petites communes dont le développement va être contraint à tous les niveaux, le décroisement que permet l'intercommunalité va également jouer en faveur du portage de projets qui se justifient mal à l'échelle communale mais qui peuvent participer de la construction d'une stratégie territoriale intercommunale.

« Quand une intercommunalité porte un projet, elle peut l'expliquer sur l'ensemble de son territoire, dire « voilà, là on n'est pas dans le cadre particulier d'une commune mais d'une manière générale, donc ici on va développer parce que, parce que, parce que », et là on sait expliquer, on sait promouvoir cette particularité. Tout seul, ce n'est pas possible. [...] On a des communes de 500 habitants qui vont passer à 1000, qui ne sont pas du tout dans la stratégie SCOT, par contre elles sont dans la stratégie intercommunale de leur bassin de vie. » (entretien maire de Saint Sauveur, 2009)

En ce sens, seule la coopération intercommunale est à même de permettre la réalisation des orientations planifiées par le SCOT, la mise en œuvre concrète de son projet territorial. Comme

²⁰³ Taxe Locale d'Équipement.

l'explique le maire d'Aurin pour justifier son adhésion à la communauté de communes Cœur Lauragais dans le journal municipal : « *L'intercommunalité est un complément indispensable dans ce projet [celui du SCOT], tant au niveau communal pour se doter de services manquants, qu'au niveau du bassin de vie, pour gérer en commun les structures à mettre en place de ce plan ambitieux* » (Les Echos d'Aurin n°4, deuxième semestre 2009). Les propos tenus par le maire de Villaudric dans le canton de Fronton vont dans le même sens en préconisant un passage de relais des SCOT aux intercommunalités pour la déclinaison concrète du projet sur le territoire.

« Pour moi la logique la plus claire, c'est de dire dans la démarche SCOT, on fait une carte globale de l'urbanisme, des secteurs d'activités, des zones d'agriculture et à partir de ça on se donne aussi des objectifs ou des limites chiffrées. Mais ces cartes et ces objectifs chiffrés, on les gère par bassin de vie, on ne les gère pas en additionnant commune A + commune B + commune C. On la gère au global en sachant que c'est sans doute ce qui permet le mieux de gérer des trucs du genre « Moi j'ai un centre d'activités, j'ai des habitations qui vont se regrouper juste à côté, mais j'ai un effet de diffusion de cette activité par ailleurs », et pour moi, l'idéal serait qu'une fois que les schémas du SCOT sont fixés, l'application en soit transmise aux intercommunalités. » (entretien maire de Villaudric, 2009)

Consubstantielle au SCOT, reste à savoir à quelle échelle concevoir cette mutualisation intercommunale des moyens nécessaires à la mise en œuvre du projet comme de ses retombées.

2.1.2. Le bassin de vie, bonne échelle de l'intercommunalité

A ce titre, tout comme l'aire urbaine est la bonne échelle de gestion de la métropole toulousaine, le bassin de vie est revendiqué comme bonne échelle de la coopération intercommunale, tant par les élus présents à la tête des Syndicats mixtes de SCOT que par les élus *lambda* de ces territoires.

« L'intercommunalité est le bon périmètre, une intercommunalité qui soit une intercommunalité a minima sur le bassin de vie. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

« Le bassin de vie va être vraiment la structure prépondérante, [...] et on voit bien que ça va être la base des intercommunalités. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

La réflexion menée dans les PADD pour décliner le modèle de développement à l'échelle des bassins de vie n'est donc pas innocente et se veut un apprentissage du travail en commun à une échelle que l'on espère voir se transformer en territoire institutionnel.

« La logique voulait qu'à travers la logique de SCOT soit relancée aussi la question de la coopération intercommunale [...] que par le biais de la logique de la réflexion SCOT, on essaie

de fédérer les troupes pour leur dire « Ecoutez, dans le cadre de la démarche SCOT, à l'échelle de votre bassin de vie, vous allez être obligés de travailler ensemble autour de la même table même si vous ne faites pas partie d'un même EPCI ou de plusieurs EPCI qui pourraient s'entendre, vous devez monter une stratégie d'aménagement et d'urbanisme définie à l'échelle du bassin de vie », et par là essayer de fédérer les élus dans une logique intercommunale. » (entretien chargée de mission du SCOT Lauragais, 2009)

Il s'agit donc bien d'essayer de favoriser la reconnaissance institutionnelle, notamment autour des pôles d'équilibre identifiés, de territoires de la vie quotidienne qui se structurent déjà spontanément à travers les pratiques des individus comme nous l'avons montré dans le chapitre IV. Mais si la pertinence du bassin de vie comme échelle des politiques publiques semble ne faire aucun doute, il n'en va pas de même de l'échelle de ces bassins de vie.

Pour beaucoup, le périmètre des bassins de vie tel que dessiné dans les PADD convient et l'élargir n'aurait aucun intérêt tant pratique que politique. La réticence de cet élu du Frontonnais face à la réalisation d'un programme local de l'habitat à l'échelle du Pays, qui fait certes écho à une réticence plus globale vis-à-vis de la structure Pays et de son allégeance régionale, traduit également l'absence de projection dans une échelle qui dépasse celle du bassin de vie d'une dizaine de communes, tel qu'il est pris pour référence dans le PADD.

« Le Pays voudrait porter un PLH au niveau du Pays. Nous trouvons que c'est un petit peu démesuré, que chaque bassin de vie a vraiment des spécificités locales, culturelles, sociales, philosophiques et que un PLH au niveau du bassin de vie, c'est quelque chose de cohérent effectivement, au niveau d'un Pays, pff, à part à aller le faire financer par le Pays pour que ça ne coûte rien, après politiquement, on ne voit pas d'intérêt. [...] Il se peut même que certaines intercommunalités qui existent soient redéfinies par la CDCI²⁰⁴ pour dire maintenant le bassin de vie c'est ça, ça a été choisi comme ça et le périmètre va changer. Ce qui bon à mon avis devrait quand même se faire dans la douceur, j'espère qu'ils ne vont pas essayer de passer en force parce que cette cohérence quand même du SCOT et des bassins de vie a été voulue par les élus, créée par les élus. Il n'y a aucune raison qu'à un moment donné, on ne s'articule pas autour de ça. Mais il faut y aller sur la pointe des pieds, il faut que les mentalités évoluent. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

D'autres plus visionnaires s'accordent à reconnaître que ces périmètres appellent à être dépassés pour atteindre une taille critique significative en termes d'aménagement du territoire. Des cinq bassins de vie sur lesquels s'appuie le SCOT du Nord Toulousain par exemple, le président du Syndicat mixte n'en retiendrait que trois, à moins que le territoire du SCOT dans son ensemble ne puisse constituer qu'un seul et même territoire de coopération intercommunale, comme il se plaît à le rêver à l'unisson avec le président du Pays Tolosan.

²⁰⁴ Pour rappel, Commission Départementale de Coopération Intercommunale.

« [Le bon périmètre serait] une intercommunalité qui soit une intercommunalité a minima de 35 / 40 000 habitants. Vous l'avez si vous regroupez le canton de Fronton et le canton de Villemur : si vous regroupez ces deux territoires là, vous avez un territoire pertinent sur lequel vous pouvez mener des politiques d'aménagement du territoire et ça correspond à deux bassins de vie, ça correspond au bassin de vie central du schéma de cohérence territoriale. Vous faites la même chose entre Verfeil et Montastruc, de l'autre côté vous prenez Grenade et Cadours et vous avez déjà là trois entités qui sont trois entités beaucoup plus structurantes et qui sont à mon avis l'avenir du développement de ce territoire. [...] Je pense qu'à travers par exemple le schéma de cohérence territoriale Nord, on aurait un bon périmètre de gouvernance d'un territoire de communauté d'agglomération presque, si on délire, si on se projette à 20 ou 30 ans. Je pense que de toute façon, il faut au moins regrouper quelques bassins de vie pour qu'il y ait un vrai travail de mutualisation à une échelle intéressante de l'urbanisme, des équipements publics. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

« Vous savez, la coopération intercommunale est telle que, quand on analyse chaque communauté de communes, je les trouve bien petites. Des fois, il m'arrive de rêver et de me dire qu'une belle communauté de communes pourrait s'appeler demain le Pays Tolosan. [...] Je pense que ce serait une bonne pertinence, comme il y a la communauté urbaine du Grand Toulouse, il peut très bien y avoir autant de communautés, rurales, périurbaines, je ne sais pas comment les appeler, mais ça on rêve, c'est de la politique fiction. » (entretien président du Pays Tolosan, 2010)

Si le président du Syndicat mixte du SCOT du Pays Lauragais raisonne dans les mêmes termes puisque comme le reconnaît la chargée de mission de ce territoire, « au niveau des logiques haut-garonnaises des bassins de vie, on est quand même sur des bassins de vie qui sont petits, les élus haut-garonnais le savent, Méric en parle souvent, pour lui par exemple, un bassin de vie pertinent ce serait Coloursud-Villefranche, puisqu'il sait très bien que les gens de Nailloux fonctionnent beaucoup avec Villefranche et vice-versa. Lanta-Caraman, c'est aussi sur une logique d'axe, c'est lié à Revel » (entretien, 2009), ce territoire semble avoir déjà franchi un pas supplémentaire dans sa partie audoise où les multiples petites intercommunalités ont préféré réfléchir d'emblée au sein d'un même bassin de vie qui préfigure sans doute, sinon les contours d'un futur EPCI, du moins un cadre de coopération intercommunal informel.

« Donc au niveau du bassin de vie audois, il a été demandé aux élus : « est-ce que vous souhaitez plusieurs bassins de vie à l'échelle des communautés de communes ? » Sachant qu'on a des très, très petites communautés de communes qui regroupent 10 à 20 communes mais qui ne regroupent que 2 000 habitants au total, sauf Castelnau-d'Aud et Bram. [...] Les élus se sont réunis et ont réfléchi à deux bassins de vie, un autour de Bram puisque vous avez une logique de développement de Belpèch avec Bram du fait d'une antériorité politique mais aussi de vécu, et un autour de Castelnau-d'Aud ou à un seul et même bassin de vie et la logique audoise a été une logique compréhensible, c'est de se dire qu'au niveau des intercommunalités, bien qu'ils soient sur des EPCI très petits, ils décident de définir un seul bassin de vie pour que chaque communauté de communes se rende responsable du portage politique de chaque projet qui se

montera à la périphérie de leur projet, c'est-à-dire qu'ils sont dans une logique de cohésion plus poussée sachant qu'ils sont aussi dans une logique, bien qu'elle n'ait pas encore émergé, de regroupement et de fusion d'intercommunalités. » (entretien chargée de mission du Syndicat mixte du SCOT Lauragais, 2009)

« On se dit que si on se réorganisait de cette façon, il faudrait que dans l'Aude aussi on partage les richesses et qu'on commence à travailler ensemble. En faisant le constat aussi qu'à l'échelle de nos micro territoires d'intercommunalités, on n'a pas les moyens nécessaires pour mettre en place les services à la population et on a déjà des conventions entre nous, de communauté de communes à communauté de communes, pour l'école de musique, pour l'assainissement... Est-ce que ça préfigure déjà un travail en commun ? Je prétends en tout cas aujourd'hui qu'il faut qu'on s'interdise de penser à une compétence nouvelle sans en parler avec nos collègues pour voir comment ils font, quels sont les besoins, est-ce qu'on le fait ensemble, par convention ? C'est pas encore qu'on va fusionner les intercommunalités et c'est pas forcément là qu'il y a le plus de problème. » (entretien président du Pays Lauragais, 2009)

Sans en arriver à recomposer totalement l'intercommunalité sur ce modèle, il est indéniable que le renouveau de la planification dans l'aire urbaine toulousaine, en s'appuyant sur l'image des bassins de vie, a stimulé l'intercommunalité qui s'est largement étoffée depuis le lancement de la réflexion InterSCOT.

« Je pense qu'on va au moins vers une densification des intercommunalités, à ce qu'il n'y ait plus de communes dites isolées. Le périmètre de la communauté de communes calé sur le canton, ce n'est plus viable. Je suis président d'une intercommunalité, ma communauté de communes est ridiculement petite. Elle a peu de moyens, elle en a un peu plus que la commune isolée, mais elle en a quand même peu et l'objectif, ça sera de faire grossir ces intercommunalités. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

La démarche InterSCOT, par son travail à l'échelle des bassins de vie, apparaît donc comme un consolidateur, voire un déclencheur, de la coopération intercommunale, étape nécessaire à une acculturation à des cadres plus larges encore tels que les SCOT.

2.2. Une intercommunalité mise en mouvements

Si les remaniements de l'intercommunalité sont réels dans l'ensemble de l'aire urbaine, ils procèdent néanmoins, en fonction de l'histoire intercommunale des territoires et de l'épaisseur historique des liens intercommunaux, de plusieurs mécanismes : celui de la constitution ou celui de l'évolution de structures existantes, elle-même pouvant procéder par extension, fusion ou remaniement.

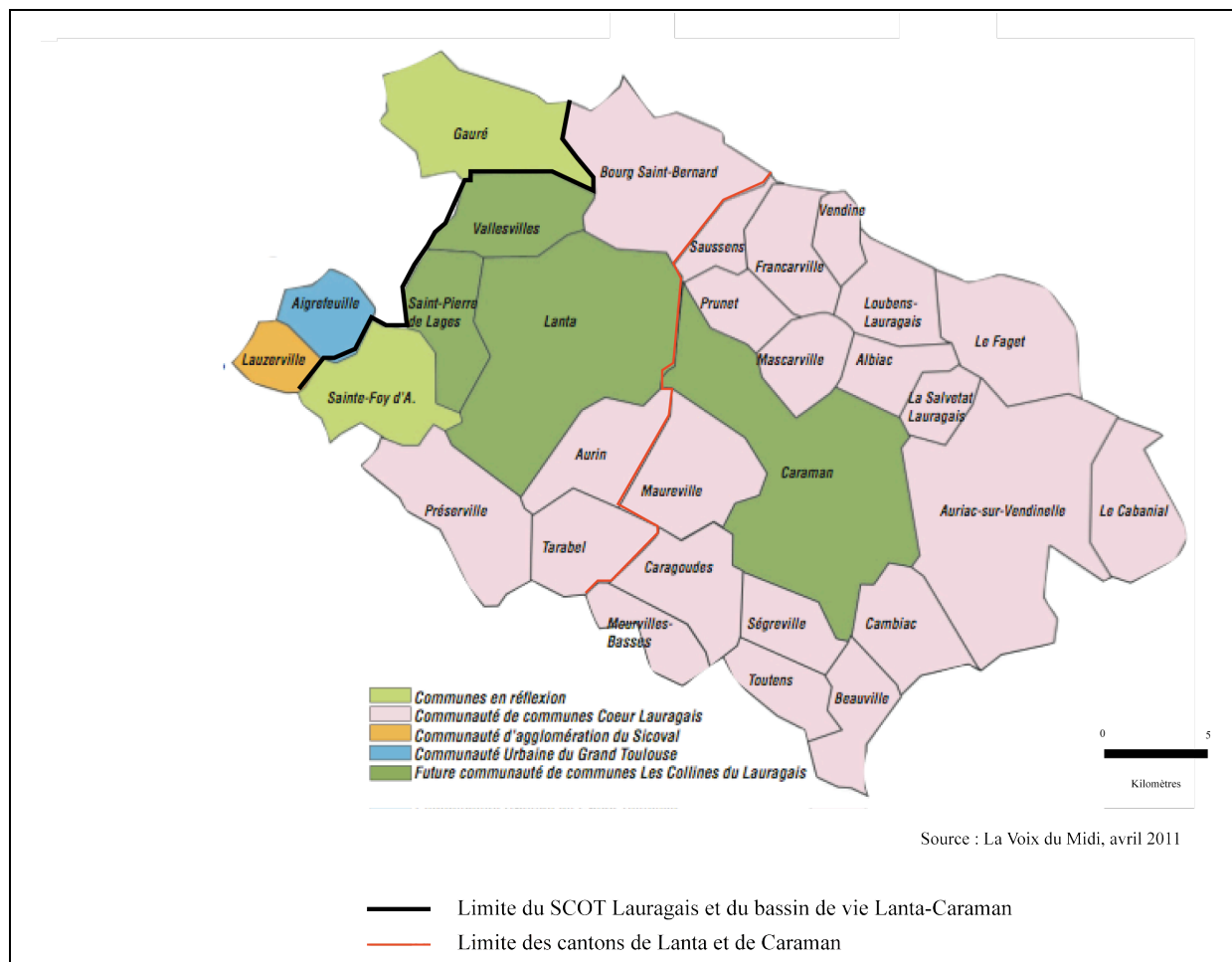
2.2.1. De la mise à l'agenda politique à la création de nouvelles communautés de communes : un sous-dimensionnement chronique

- *Des discussions relancées dans la douleur*

Dans les espaces les plus inorganisés et sans tradition de coopération qui dépasse la sphère technique, les échéances nationales et l'élaboration des projets d'aménagement et de développement durable ont contribué à réinscrire à l'agenda politique un projet, parfois ancien, d'intercommunalité. Les discussions n'en sont pas pour autant pacifiées car les échecs passés restent dans les mémoires et pèsent sur la définition d'un nouveau projet. Périodiquement lancées, *a minima* pour arrêter un périmètre, ou de manière plus poussée pour proposer une répartition des sièges ou de la fiscalité, les tentatives finissent toujours par se heurter à un désaccord interne ou préfectoral. Le canton de Fronton et le bassin de vie Lanta-Caraman notamment symbolisent ces échecs répétés qui ne sont pas sans conséquences sur le devenir de ces territoires. En effet, « *les territoires rencontrant des problèmes de planification spatiale sont des territoires qui ne sont pas organisés en intercommunalité pour porter ces questions là* » (entretien maire de Pinsaguel, 2007), ce qui hypothèque d'autant plus leur poids à venir dans le SCOT. Comme nous l'avons analysé dans le chapitre précédent, l'absence d'intercommunalités constitue l'un des facteurs de la mise en retrait de certains territoires dans le projet en construction puisqu'on ne peut confier de rôle structurant à un espace qui a déjà des difficultés à s'organiser en interne et qui de ce fait peine à défendre collectivement ses intérêts. La commune de Caraman, rétrogradée du rôle de pôle secondaire dans le pré-PADD à celui de pôle de proximité dans le PADD dans le SCOT Lauragais, en est l'illustration.

Or, si les discussions ont depuis avancé dans ce bassin de vie puisque le pas de l'intercommunalité est sur le point d'être franchi, ce projet n'a pas l'envergure que l'on pouvait en attendre. Tournant le dos à la communauté de communes Cœur Lauragais d'ores et déjà existante dans ce bassin de vie, c'est une nouvelle communauté de communes des Collines du Lauragais, étriquée et construite « par dépit » suite au refus signifié à quatre de ses futures communes membres d'intégrer la communauté urbaine du Grand Toulouse (Cf. chapitre V) qui devrait voir le jour en 2012 autour de quatre à six communes (Lanta, Caraman, Saint-Pierre de Lages et Vallesville auxquelles se joindraient peut-être Gauré et Sainte-Foy d'Aigrefeuille).

**Carte 45 : La difficile entrée en intercommunalité du bassin de vie Lanta-Caraman dans le SCOT
Lauragais**



- *Le sous-dimensionnement chronique des intercommunalités nouvelles*

Ce constat d'un sous-dimensionnement de l'intercommunalité au regard du fonctionnement des bassins de vie et des enjeux d'aménagement du territoire n'est pas isolé : les communautés de communes de la Louge et du Touch, créée en 2005, et du Canton de Villefranche de Lauragais, créée au 1^{er} janvier 2009, ou encore du Canton de Cazères créée au 1^{er} janvier 2011²⁰⁵, renvoient la même image. Bien que ces territoires aient capitalisé les diagnostics, les analyses et les schémas produits au sein des SCOT et de l'InterSCOT, les logiques intercommunales dont ils témoignent semblent peu s'appuyer sur le modèle d'organisation prôné en ne s'inscrivant notamment pas, comme le suggérait le président de l'InterSCOT, dans le périmètre des bassins de vie qui y sont identifiés.

La communauté de communes de la Louge et du Touch par exemple ne constitue qu'une partie du bassin de vie Cazères-le Fousseret identifié dans le PADD du SCOT du Pays du Sud Toulousain, et

²⁰⁵ Canton haut-garonnais totalement hors aire urbaine mais inclus dans le périmètre du SCOT Sud Toulousain et qui évolue de ce fait selon la même logique que les espaces périurbains au sens statistique du terme.

continue de coexister avec la communauté de communes du Canton de Cazères née de la transformation récente mais à périmètre égal du SIVOM du Canton de Cazères.

Dans le SCOT Lauragais, on pourrait voir dans la création de la communauté de communes du canton de Villefranche de Lauragais une mise en œuvre du modèle d'organisation décrit dans le PADD qui identifie le bassin de vie de Villefranche de Lauragais mais, comme nous l'avons mentionné précédemment, il faut tempérer ce point de vue au regard du manque d'ambition du modèle d'organisation du PADD dans sa partie haut-garonnaise qui s'en tient dans le cadre de ce bassin de vie à un découpage cantonal dont on a vu qu'il était de plus en plus déconnecté des pratiques habitantes (Cf. chapitre II). Malgré tout et par ricochet, la constitution de cette intercommunalité, sur la base déjà existante d'un SIVOM, ne s'est pas faite à périmètre égal : trois communes, rattachées au SIVOM de Villefranche-de-Lauragais sur des compétences très techniques, mais liées à Revel en termes de bassins de vie, ont demandé leur intégration à la communauté de communes Lauragais Revel Sorézois qui voit ainsi son périmètre se calquer sur celui du bassin de vie pris en compte dans le projet d'aménagement du SCOT qui avait anticipé cette évolution.

« Le SIVOM de Villefranche prenait les trois communes isolées du canton de Revel, qui sont les communes de Juzes, Mourvilles-Hautes et Maurens, qui sont les seules communes du canton de Revel qui ne font pas partie de la communauté de communes Lauragais Revel Sorézois mais qui faisaient partie du SIVOM de Villefranche notamment dans la compétence ramassage des ordures ménagères. Quand la communauté de communes de Villefranche s'est montée, les élus du canton ont voulu une communauté de communes qui soit sur un périmètre canton, donc on exclut ces trois communes du canton de Revel pour jouer une logique de recherche de pertinence d'un périmètre puisque ces trois communes là n'étaient intégrées que dans des compétences très restrictives, qui n'étaient pas de l'ordre de la réflexion d'animation du bassin de vie de Villefranche. Donc du fait de se retrouver isolées, ces trois communes ont demandé leur intégration à la communauté de communes de Revel. Normalement, leur intégration devrait être effective au 1^{er} janvier 2010. L'extension du périmètre de la communauté de communes de Revel devrait s'étendre aux trois communes isolées du canton de Revel, ce qui pour eux s'est imposé, c'était dans la logique même d'intégrer ces trois communes de Revel, ce qui n'avait pas été possible du fait que ces trois communes qui restaient isolées ont quand même des élus qui sont pour l'intercommunalité mais étaient intégrées dans le SIVOM de Villefranche : donc certaines compétences techniques normalement prises en charge dans le cadre d'une communauté de communes étaient déjà assurées par leur intégration au SIVOM. [...] D'office ces trois communes n'ont même pas envisagé de rester isolées, c'était dans la logique même, du fait de la dissolution du SIVOM de Villefranche et de la constitution de la communauté de communes sur un périmètre les excluant, de demander leur intégration à la communauté de communes de Revel. » (entretien chargée de mission du SCOT Lauragais, 2009)

Ainsi, même là où elle se crée de manière concomitante aux réflexions SCOT, l'intercommunalité ne se hisse pas d'emblée au niveau des ambitions affichées dans les projets des territoires, comme si l'intercommunalité était une étape intermédiaire obligée par laquelle devaient passer les communes

avant de se projeter dans un territoire plus vaste. Comme nous le suggère l'exemple de la communauté de communes Lauragais Revel Sorézois, c'est alors dans des intercommunalités plus anciennes que l'on peut observer les évolutions les plus poussées.

2.2.2. La maturation des regroupements intercommunaux plus anciens

En effet, lorsque la coopération intercommunale est plus ancienne, les réflexions menées dans le cadre de la planification peuvent trouver une oreille attentive du côté des regroupements mûrs pour passer à une nouvelle étape. Trois mécanismes sont alors à l'œuvre.

- *De moins en moins de communes isolées*

Il s'agit d'abord de l'intégration à une communauté de communes existante de nouvelles communes jusqu'alors isolées. Il s'agit d'ailleurs du cas de figure le plus facile comme l'indique un élu du SCOT central.

« La communauté urbaine va être rejointe par une dizaine de communes en 2011, mais toutes des communes, ce qui est compliqué c'est de démembrer une intercommunalité, les communes isolées ou les communautés de communes comme Hers et Garonne²⁰⁶, c'est facile. » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

Dans le bassin de vie Lanta-Caraman, si l'intercommunalité n'arrive pas à se structurer à l'échelle des deux cantons, certaines communes finissent par choisir un camp en faisant fi des oppositions entre les deux chefs-lieux : bousculant les limites de ces cantons et n'attendant pas l'hypothétique création d'un EPCI autour de l'un ou l'autre de ces chefs-lieux, trois communes, Préserville, Aurin et Bourg-Saint-Bernard, sont venues rejoindre fin 2009 les rangs de la communauté de communes Cœur Lauragais. La communauté urbaine du Grand Toulouse elle-même procède ainsi en intégrant les communes isolées qui l'entourent, atteignant parfois des degrés de ruralité qui peuvent interroger sur le bien fondé d'une telle intégration. Rares sont désormais les communes isolées qui ne cherchent pas à se tourner vers une des intercommunalités qui les entourent, à l'image du Fauga dont la demande d'adhésion à la communauté d'agglomération du Muretain est actée sur le principe depuis fin 2008 ou de Fonsorbes qui s'en est également rapproché depuis 2010 en vue d'une adhésion. De telles extensions sont dès lors à même d'absorber progressivement les 29 communes toujours isolées au 1^{er} janvier 2011, mais elles ne jouent finalement qu'à la marge sur la pertinence des périmètres des EPCI.

²⁰⁶ Qui regroupe trois communes, Bruguères, Saint-Jory et Gratentour.

- *De rares fusions appelées à se multiplier*

Plus significatifs sont donc les mécanismes de fusion qui concernent en premier lieu les « *intercommunalités ridiculement petites* » pour reprendre les termes du président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain (entretien, 2009). L'agrandissement de la communauté urbaine du Grand Toulouse procède ainsi non seulement de l'intégration de communes isolées mais également de l'incorporation de petites communautés de communes ne comportant que très peu de membres, à l'image de la communauté de communes Hers et Garonne qui regroupait trois communes ou de la communauté de communes Dène Codène qui n'en comportaient que deux.

Si de tels cas de fusion de communautés pré-existantes sont encore rares et pour ainsi dire limités aux communautés de communes les plus petites, ils sont appelés à se développer sous l'effet de deux facteurs : l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale qui répond à l'injonction nationale à rationaliser les périmètres d'une part, les volontés locales qui vont contribuer à le faire évoluer d'autre part. En effet, le Préfet envisage de nombreux rapprochements, dont celui du SIVOM du canton de Cazères et de la communauté de communes de la Louge et du Touch dans un EPCI qui reprendrait les contours du bassin de vie de Cazères / le Fousseret identifié dans le PADD du SCOT Sud Toulousain ou encore celui des communautés de communes Lauragais-Revel-Sorézois, Cœur Lauragais et Collines du Lauragais dans un grand établissement public de coopération intercommunale qui fusionnerait deux des bassins de vie du SCOT Lauragais. Si les nombreuses réactions d'opposition manifestées par les élus de ces communautés vont sans doute appeler la commission départementale de coopération intercommunale à ajuster ces propositions, elles n'en constituent pas moins un horizon qui invite les élus à se projeter dans de nouvelles configurations. Dès lors, il apparaît probable que les élus se mobiliseront eux-mêmes pour faire advenir des bassins de vie élargis dans lesquels ils se reconnaîtraient, à l'image de la communauté d'agglomération du Muretain qui envisage de s'élargir à ses communautés voisines, exemple que nous développerons plus longuement dans un chapitre ultérieur.

Cet effet moteur des discussions SCOT sur l'évolution de la carte intercommunale n'est d'ailleurs pas propre à l'InterSCOT toulousain puisque, dans le SCOT des Coteaux du Savès créé en 2005 autour de L'Isle Jourdain, qui compte aujourd'hui quatorze communes dont quatre font partie de l'aire urbaine, les communautés de communes gersoises de la Save Lisloise et des Coteaux de Gascogne, ont fusionné pour créer, autour de treize communes, la communauté de communes de la Gascogne Toulousaine au 1^{er} janvier 2010, avant d'intégrer la commune de Fontenilles au 1^{er} janvier 2012.

Si ces fusions sont encore rares dans la mesure où elles appellent à définir un projet d'aménagement non pas *ex nihilo* mais sur la base de deux projets préexistants à des échelles plus réduites, une voie médiane est parfois empruntée par des intercommunalités qui naissent de la recombinaison de plusieurs autres.

- *Quand les périmètres se recomposent : entre logiques politiques et redéfinition du projet territorial*

Ce troisième mode d'évolution des regroupements existants qui consiste en un remaniement de plusieurs intercommunalités qui éclatent et se recomposent, peut néanmoins relever de plusieurs logiques. S'il ne faut pas négliger le poids des logiques personnelles et politiques dans ce processus, comme on a pu l'évoquer précédemment dans le cas de la transformation de la communauté de communes du Muretain en communauté d'agglomération par adjonction de communes faisant sécession d'autres intercommunalités, il peut aussi traduire plus fondamentalement et en lien avec les réflexions menées en termes de bassin de vie à l'échelle du SCOT, la refonte du projet territorial initial. C'est notamment le cas d'un remaniement qui s'est joué aux marges du territoire de l'InterSCOT, dans la communauté de communes du Pays de Dourgne, située dans le département du Tarn. Dissoute au 31 décembre 2009, et après avoir envisagé de rejoindre dans son intégralité la communauté de communes Lauragais Revel Sorézois, elle a finalement vu ses communes membres partir pour quatre d'entre elles vers la communauté de communes Lauragais Revel Sorézois et pour les quatre autres vers la communauté de communes Sor et Agout, s'inscrivant alors dans le premier cas dans la mouvance du SCOT Lauragais et donc de l'InterSCOT toulousain, dans le second dans celle du SCOT du Pays d'Autan construit autour de la ville moyenne de Castres.

« C'est plus sur une logique tarnaise où on a un canton qui est le canton de Dourgnès, qui est un canton qui possède une communauté de communes mais qui est un territoire très rural et qui n'a pas de véritable pôle qui permet d'assurer une vie économique confortable pour la communauté de communes et qui ne participe pas vraiment à l'animation d'un bassin de vie autonome puisque le canton de Dourgnès est très rural, donc les habitants fonctionnent beaucoup avec Castres et avec Revel donc il y aurait un éclatement de ce canton là et de la communauté de communes mais qui est aussi dans les cartons depuis quelques années, ce n'est pas une surprise. Des communes tarnaises du canton de Dourgnès ont demandé officiellement leur intégration à la communauté de communes [Lauragais Revel Sorézois] et à terme peut-être il y aurait la totalité du canton de Dourgnès qui serait intégré à la communauté de communes de Revel. » (entretien chargée de mission du SCOT Lauragais, 2009)

De la mise à l'agenda politique de la question intercommunale au remaniement des périmètres intercommunaux, les ferments d'une évolution du maillage intercommunal sont bien là et l'organisation intercommunale de l'aire urbaine toulousaine progresse : le nombre de communes isolées recule, rares sont les communes qui ne sont pas au moins entrées dans une phase de discussion avec leurs voisines, les coopérations existantes elles-mêmes commencent à se redessiner sous l'impulsion des ambitions nouvelles d'aménagement du territoire portées par les élus de l'aire urbaine à une échelle inédite, même si la marge de progression est encore forte, comme certains élus se plaisent encore à le souligner.

« Quand vous imaginez que encore aujourd'hui, sur ce territoire, tout l'actuel canton de Fronton n'est pas en intercommunalité, ça laisse à réfléchir. Quand vous savez que Villemur sur Tarn n'est pas en TPU mais TPZ, excusez-moi, mais ça laisse à réfléchir. Quand vous voyez que les coteaux de Bellevue sont une toute petite communauté de communes de quatre ou cinq communes, là aussi ça donne à réfléchir. Non y'a encore du chemin à parcourir. » (entretien président du Pays Tolosan, 2010)

Pour autant, si ces recompositions territoriales constituent une étape dans l'inscription métropolitaine des espaces périurbains, la refonte des périmètres ne suffit pas à garantir l'efficacité d'une politique intercommunale à laquelle concourt, autant sinon plus que la pertinence du périmètre, l'importance des moyens et des outils de mise en œuvre, comme le suggère la chargée de mission du SCOT Lauragais.

« On sait très bien que la réflexion à l'échelle des bassins de vie, la reconstitution, décomposition, recomposition des territoires périurbains, notamment sur la frange haut-garonnaise qui est directement touchée, ça prendra du temps. Le SCOT amorce une dynamique mais le document SCOT planification ne peut pas résoudre non plus tous les problèmes, dans le sens où un document SCOT, ce n'est qu'un outil de planification. C'est déjà un outil opposable aux documents locaux, mais ce n'est pas lui qui va imposer la construction, l'investissement dans une station d'épuration et le fait que la station d'épuration permet d'abaisser une parcelle constructible. Ce n'est qu'un document d'urbanisme, ce n'est pas un document de programmation. C'est un levier. » (entretien chargée de mission du SCOT Lauragais, 2009)

2.3. De la révision des périmètres à la « consistance des politiques » (Desjardins, 2009) ?

- *Le barreau intercommunal de l'échelle métropolitaine*

Construites dans un premier temps sur des logiques simplistes (qu'il s'agisse de logiques techniques, de clocher, cantonales...), les intercommunalités de l'aire urbaine, notamment périurbaines, sont bousculées par la dynamique de la planification qui, par l'intermédiaire des réflexions qu'elle a permis de mener, a conduit les élus à concevoir différemment leur territoire.

Or c'est bien par le biais d'un tel repositionnement des territoires notamment périurbains que passe leur insertion métropolitaine, puisque c'est en redéfinissant leur projet à l'échelle locale qu'ils peuvent ensuite le porter sur la scène métropolitaine.

« On sent bien que la logique SCOT a poussé les territoires périurbains non seulement à se poser la question de la redéfinition du périmètre de leur réflexion à l'échelle micro-territoriale, c'est-à-dire logique de montage des intercommunalités lorsqu'elles n'existaient pas, à relancer ce sujet-là, bien qu'il a toujours été sous-jacent, mais aussi à aller beaucoup plus loin dans la

réflexion. C'est-à-dire que la logique SCOT les obligeant à aller beaucoup plus dans le détail, et notamment à prendre en compte la logique d'intégration d'un territoire périurbain et rural dans une logique de construction d'une métropole toulousaine, ça a été assez novateur. » (entretien chargée de mission du SCOT Lauragais, 2009)

En cela, on peut parler d'interaction positive entre InterSCOT et intercommunalité : la démarche SCOT apparaît comme un déclencheur de la coopération intercommunale mais en même temps celle-ci est une étape nécessaire, une phase d'acculturation par laquelle il faut en passer pour pouvoir ensuite penser et agir à une échelle plus englobante. L'intercommunalité jouerait alors le rôle de transition pédagogique vers des projets d'une autre ampleur. La relative standardisation du contenu des pré-PADD des SCOT périphériques, dont on a vu qu'elle s'expliquait en partie par la volonté de faire évoluer le rapport centre / périphérie avant de travailler le projet au sein de cette périphérie, trouve ici un deuxième facteur explicatif : ce qui se joue dans un premier temps de la démarche de planification n'est peut-être pas tant la consistance du projet que la prise de conscience de la nécessité de travailler ensemble, l'acculturation au dialogue, au partage des problèmes et des solutions.

- *De la refonte des périmètres à la politique intercommunale*

Néanmoins, au-delà de cette co-construction du territoire et du projet intercommunal, la réussite de la coopération intercommunale, et à travers elle du SCOT, réside dans sa capacité à se doter des moyens et des outils propres à mener à bien à cette échelle le projet inscrit au SCOT.

Le recours à l'intercommunalité pour assurer à la fois la solidarité entre les communes et la mise en œuvre du projet d'aménagement suppose en effet une remise à plat et un approfondissement de ses missions afin que le territoire intercommunal prenne le pas sur la commune en tant que périmètre d'action autant que de réflexion.

« En réalité l'idéal, ça serait qu'on arrive à faire des PLU de communautés de communes, ça serait vraiment l'idéal, que l'urbanisme passe à une échelle Communauté de communes et que les élus d'un territoire sur des communautés de communes d'un bassin de vie pertinent, c'est-à-dire d'une communauté de communes suffisamment importante, définissent leur politique d'urbanisme sur le territoire et quand on définit la politique d'urbanisme en disant « toi, tu prends les habitants, toi tu prends l'économie », en réalité on mutualise tout. C'est-à-dire que l'économie, elle rapporte à la communauté de communes qui peut après permettre aux communes de se développer, c'est ça le véritable échelon et c'est ça qu'on est en train de vivre dans cette mutation. » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

Au-delà de cette prise de conscience et de ces positions novatrices des élus leaders de la démarche de planification, force est de constater que les intercommunalités ne sont pour l'heure pas armées pour

prendre en main à leur échelle une mise en œuvre du SCOT encore largement tributaire de l'échelon communal.

« En termes d'habitat, d'abord on n'a pas de service créé, on n'a pas de service urbanisme, c'est le genre de compétences qui est vraiment ras des pâquerettes, je ne me rappelle plus les termes de la compétence politique de l'habitat, mais chaque commune garde la maîtrise de son POS ou de son PLU. » (entretien maire de Calmont, 2009)

Pour autant, la nécessité d'approfondir les compétences intercommunales, notamment en direction de l'aménagement du territoire, commence à être ressentie par des élus qui l'envisagent au moment de la création d'une intercommunalité ou qui commencent à y répondre, dans les intercommunalités déjà constituées, de manière au moins informelle.

« Il va falloir qu'on soit innovant, qu'on trouve d'autres solutions, d'autres critères, donc bien évidemment ceux-là [les compétences et services des syndicats existants] vont être intégrés, mais dans l'aménagement du territoire, peut-être qu'il faudra aller plus loin, pourquoi pas un PLU intercommunal, pourquoi pas un PLH intercommunal ? Avoir une dimension plus importante. » (entretien maire de Saint Sauveur, 2009)

« Au niveau urbanisme, on maîtrise, mais les techniciens de la communauté d'agglomération sont venus nous questionner. Tous les calculs ont été faits, y'a eu une restitution donc quand je dis 1800 personnes, c'est des chiffres validés par la communauté d'agglomération, par les techniciens. Quand on fait le POS, PLU, aux réunions, on a un technicien de la communauté d'agglomération qui vient. Ils ont leur expertise aussi. C'est une personne très compétente, on est content, au-delà de son travail qui est fait à la CAM, d'avoir son expertise au niveau de nos propres POS / PLU. » (entretien maire de Saint-Hilaire, 2010)

Il faut revenir à cet égard sur le rôle des équipes techniques du SCOT qui, trop peu nombreuses pour décliner la réflexion SCOT à l'échelle fine des bassins de vie et soucieuses de faire évoluer les cadres territoriaux de référence des élus, les sollicitent pour qu'ils définissent entre eux leur projet de territoire, la commission de suivi des PLU, mise en place dans chaque territoire de SCOT et évoquée dans un chapitre précédent, permettant en dernier recours de pallier cette absence d'outils opérationnels à l'échelle des intercommunalités.

« On est quand même sur des intercommunalités qui ressemblent beaucoup à des SIVOM, qui ne sont pas sur des logiques de projet, d'intégration territoriale, de réflexion vraiment communautaire. On a quand même des intercommunalités qui sont à des niveaux très différents. L'intérêt au niveau du SCOT Lauragais, c'est qu'on voit ces intercommunalités qui sont obligées d'évoluer parce que nous au niveau du Syndicat mixte, on les mobilise, on leur dit « rendez-nous une copie. Au niveau du Syndicat mixte, on a défini une base commune qui est le PADD, maintenant à vous de décliner et de proposer votre déclinaison au niveau de votre

bassin de vie » et dans ce cadre-là, on est amené à mobiliser les intercommunalités. » (entretien chargée de mission du SCOT Lauragais, 2009)

Si le changement d'échelle de référence des élus reste encore peu accompagné d'un approfondissement des missions et des outils intercommunaux, il serait pourtant prématuré de conclure à une inapplication des principes édictés par les SCOT tant les maires font également preuve, à leur échelle, de progrès en matière de gestion communale.

3. Des profils de gestion communale plus responsables

Si le « *mécano territorial* » (Béhar et al., 2009, 79) toulousain se recompose à des échelles plébiscitées par les pouvoirs publics (aire urbaine, communauté de communes), la pièce maîtresse n'en demeure pas moins la commune, échelon de base de l'échiquier territorial d'autant plus incontournable qu'il continue de posséder la maîtrise du droit des sols. Si par le passé, le fait périurbain a pris sa source dans l'absence ou la faiblesse d'anticipation, de planification et d'intervention publique de la part des pouvoirs publics en général, des municipalités en particulier (Bauer et Roux, 1976; Di Meo et Jalabert, 1985; Dézert, Metton et Steinberg, 1991; Desjardins et Leroux, 2007), les lois et injonctions successives autant que la prise de conscience des difficultés sociales et budgétaires induites par un développement non réfléchi commencent à infléchir les comportements communaux.

3.1. Une croissance de plus en plus régulée

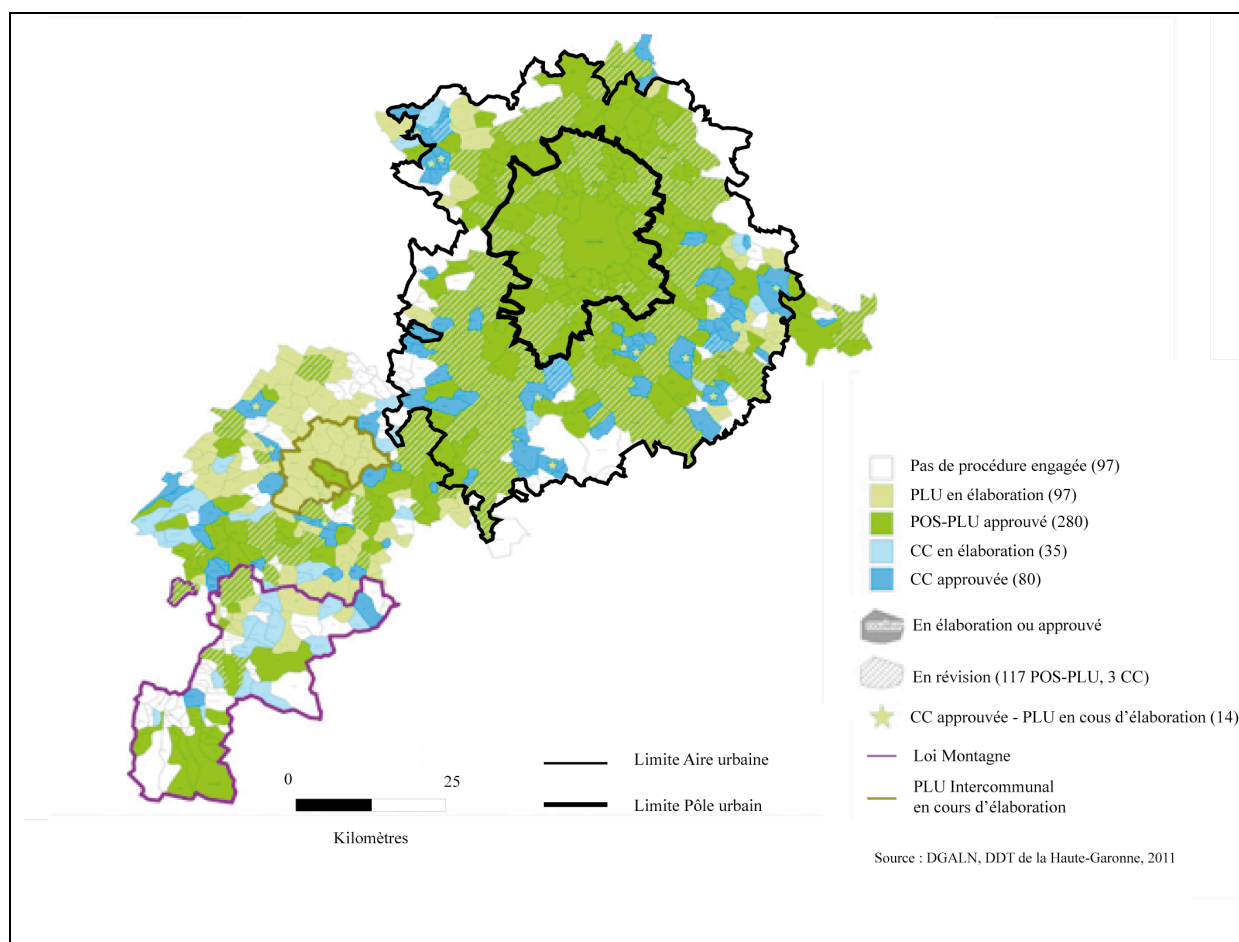
3.1.1. La progression de la couverture en documents d'urbanisme

Conformément au constat établi par E. Roux et M. Vanier (2008) d'une forte corrélation entre « entrée en PLU » et périurbanisation, notamment sur les fronts où la pression résidentielle devient forte, on s'aperçoit que la couverture en documents d'urbanisme progresse d'année en année dans l'aire urbaine toulousaine et au-delà : la nécessité de se doter d'un document d'urbanisme semble fortement ressentie dans ces communes dont on a vu qu'elles connaissaient une croissance démographique relativement importante depuis 1999.

La carte suivante, bien qu'enfermée dans les limites départementales, témoigne bien de ce processus. Il ressort en effet de cet état d'avancement au 1^{er} janvier 2011 que la majorité des communes de l'aire urbaine, dans ses limites départementales, sont couvertes par un document d'urbanisme approuvé ou en cours d'élaboration. Si des exceptions sont notables au sud-ouest (quatre communes de la communauté de communes du Savès constituée autour de Rieumes) et au sud (communes de Gaillac-Toulza et de Marliac par ailleurs partie prenante d'aucune structure de coopération intercommunale), l'aire urbaine apparaît dans son ensemble mieux dotée que le reste du département. Par ailleurs, la

géographie des documents en cours d'élaboration (PLU et cartes communales confondus) témoigne bien d'une diffusion du centre vers la périphérie de la planification communale, diffusion particulièrement vive dans le nord-ouest (dans la communauté de communes de Save et Garonne autour de Grenade et celle du canton de Cadours) et l'est de l'aire urbaine (dans les communautés de communes Cœur Lauragais et Lauragais-Revel-Sorézois). La périurbanisation semble donc encourager les élus à assurer une meilleure maîtrise du développement et de l'aménagement de communes touchées par un desserrement résidentiel appelé à se renforcer en lien avec le gradient des prix et l'amélioration de l'accessibilité (si l'on pense à l'ouverture annoncée de l'autoroute entre Toulouse et Castres).

Carte 46 : Etat des documents d'urbanisme au 1^{er} janvier 2011 en Haute-Garonne



La typologie des documents est à ce titre également instructive. On remarque en effet que les POS et PLU, pour la plupart approuvés, dominent et que les PLU, qui sont par ailleurs appelés à remplacer les POS au fur et mesure de leur révision, sont privilégiés par ces communes qui se lancent dans l'élaboration d'un document d'urbanisme pour la première fois. Ainsi, sur les 32 documents en cours d'élaboration dans l'aire urbaine ou sa périphérie départementale immédiate, 23 sont des PLU tandis que 9 seulement sont des cartes communales, même si ce « premier âge » de la planification est en lui-

même significatif d'une nouvelle posture des élus vis-à-vis de l'aménagement de leur territoire. Cette prégnance se confirme enfin si l'on décompte les dix transformations de cartes communales en PLU en cours dans la couronne périurbaine.

Les entretiens menés dans le cadre de la thèse mais aussi d'autres études auxquelles nous avons pu participer ont confirmé ce mouvement : les maires associent non seulement la création d'un document d'urbanisme, mais aussi sa révision et / ou son passage au PLU, d'une part au besoin de gérer la pression résidentielle pesant sur les terres, les équipements, les anciens habitants et de se doter pour ce faire d'un outil adapté aux dynamiques territoriales qui les caractérisent, d'autre part à la nécessité d'intégrer les nouvelles modalités d'aménagement érigées en principes de l'action publique depuis la loi SRU.

« On a attaqué directement sur le PLU. Pour que ça ne construise pas n'importe où. On s'est dit il faut le faire. Même y'en a certains qui ne sont pas contents parce qu'on n'en a pas mis assez. » (entretien maire de Aignes, 2009)

« Le POS était largement obsolète oui, il a été créé en 90, on s'est rendu compte qu'on ne maîtrisait plus rien. Il était très ouvert donc c'était très intéressant à l'époque. Aujourd'hui, si on n'avait pas eu la station d'épuration à saturation, je ne sais pas ce que serait devenu le village. Parce que juste avant la crise, c'était infernal la pression qui existait. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

« Il [le POS] est vraiment obsolète et les règles qui s'y appliquent ne correspondent plus aux besoins exprimés et puis en termes de maîtrise du développement, il faut qu'on passe forcément par le PLU pour respecter la nouvelle législation en termes de mixité sociale, d'économie, d'équipements [...]. Il a besoin de passer au crible et d'être beaucoup plus en phase aussi sur l'économie de l'espace, toutes les exigences environnementales qui ne figurent pas dans ce document. » (entretien maire de Calmont, 2009)

Si les révisions ne sont pas toujours engagées, elles sont *a minima* envisagées par des élus qui souhaitent disposer d'outils plus à même d'assurer une gestion appropriée de l'espace mais qui attendent pour certains de connaître précisément les règles et principes édictés par le schéma de cohérence territoriale en cours d'élaboration afin de se mettre directement en conformité avec lui.

« Tant que ça c'est pas réglé [la vente de terrains encore disponibles aménagés par un lotisseur privé], on n'élargira pas le plan d'urbanisme de la carte communale, une fois que ça sera réglé, il est possible qu'on parte sur un PLU. Sachant que c'est très long en démarche mais je pense qu'avec un PLU, on peut mieux gérer, parce qu'une carte communale vous ne pouvez pas donner votre avis sur un projet, avec un PLU, on gère mieux l'espace. » (entretien maire de Gibel, 2009)

« On a un POS qu'on transformera en PLU mais j'attends que le SCOT avance puisqu'il va falloir être conforme au SCOT. Il est de 1992, il y a encore de l'espace à bâtir. [...] J'attends

un peu mais il va falloir s'y pencher, ça fait partie de mes engagements, on n'aura pas le choix. Une fois le DOG opposable, il faudra être compatible. » (entretien maire de Gargas, 2009)

3.1.2. Vers une homogénéisation des profils de gestion

Derrière cette modernisation des outils de la gestion communale se cachent malgré tout des prises de position différentes eu égard au développement en général, démographique en particulier.

Rares²⁰⁷ sont les communes qui continuent de subir une urbanisation disproportionnée la commune de Bouloc a pu le connaître dans les années 1990, engageant dès lors une transformation en PLU dès 2002 pour reprendre le rythme de son évolution en main.

« Bouloc était ressenti comme une commune avec des équipements qui plaisait donc on avait une très, très, très forte pression. On avait, comme toutes les communes à cette époque-là, des POS qui étaient très larges. Bon à l'époque y'avait pas de pression, on pouvait se le permettre, on faisait plaisir un peu à des propriétaires aussi, donc on définissait des zones, dans une certaine logique quand même, mais bon avec des capacités d'accueil qui étaient au-delà de ce qui se faisait vraiment. Et quand la pression montait, alors là, ça partait de tous les côtés. Donc dès 2000, on a mis notre POS en révision. 2001 est arrivé, la loi SRU et du coup, on a fait passer notre POS en PLU, dans les tous premiers, vraiment. En 2002, notre PLU était approuvé, donc on était dans les tous premiers PLU sur le secteur c'est sûr, dans le département peut-être aussi. Donc on a pu là, voyant ce qui se passait déjà depuis deux ans, revenir en arrière, réduire fortement et maîtriser notre évolution. » (entretien maire de Bouloc, 2009)

Si l'on retrouve encore ponctuellement de telles situations que D. Filâtre et N. Golovtchenko identifiaient encore en 2006 sous les traits du maire non interventionniste (in Aubertel, Bonnet (dir.)), elles se situent désormais aux franges de l'aire urbaine, dans des communes peu préparées à gérer une urbanisation qu'elles subissent sous le double effet du report de la croissance toulousaine sur des espaces plus ruraux et d'une périurbanisation plus locale. La commune audoise de Labastide d'Anjou, proche de Castelnau-d'Aud, qui comptait 900 habitants en 2007, se préparait ainsi à accueillir, faute d'anticipation, près de 160 logements en deux ans et à se retrouver dans une situation de retard en termes d'équipements, de réseaux et de services. Résigné, le maire ne pouvait que constater le défaut de prospective du précédent conseil municipal qui n'avait pas envisagé une telle poussée démographique lors des élections de 1995 et de 2001 puisque *« le maire précédent avait fait un petit lotissement, dans les années 1980, qu'il a été obligé de saucissonner en trois tranches, c'était des*

²⁰⁷ Nous nous appuyons ici sur la typologie réalisée dans le cadre de l'étude déjà citée (Cf. encadré 2) sur les profils communaux de la gestion des territoires périurbains dans un rayon de 50 kilomètres autour de Toulouse et réutilisée dans le cadre de l'observation de la campagne des municipales de mars 2008 dans l'aire urbaine toulousaine.

parcelles à 100 000 francs, ils ont mis sept à huit ans pour le remplir » (entretien maire de Labastide d'Anjou, 2007).

Moins rares mais tout aussi problématiques, on compte encore des communes qui bloquent l'urbanisation ou l'autorisent au compte-goutte, reportant sur leurs communes voisines la pression foncière. Ces situations de malthusianisme s'expliquent parfois par des contraintes architecturales, liées à des monuments protégés, ou techniques, telles que la saturation d'une station d'épuration qu'une commune n'a pas les moyens financiers ou fonciers de remplacer ou le remplissage de tout ce qui était planifié par le document d'urbanisme dans l'attente d'en produire un nouveau, parfois bloqué.

« Moi, mon PLU est arrivé au bout, j'ai tout de plein. [...] La préfecture tant qu'il n'y a pas l'autorisation, la dérogation du L 122-2, on ne peut pas ouvrir ces zones. Alors y'avait une zone qui n'avait pas besoin de dérogation donc là y'a pas de problème, mais la majeure partie des zones que je veux ouvrir, j'en n'ai pas d'autres des terrains alors j'ai pas le choix. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

Mais ces blocages peuvent aussi être le fait de choix réfléchis qui, sous couvert de préservation de la qualité paysagère, garantissent en fait, par ce « *malthusianisme foncier* » (Charmes, 2007), un tri social. Le maire d'une commune du canton de Lanta, non intercommunalisée, reconnaît ainsi qu'« *en conservant l'assainissement individuel, on est obligé de construire sur 2500 m², ce qui fait qu'on limite l'apport de population et en même temps, la qualité des gens qui viennent* » (entretien, 2007).

Entre ces deux extrêmes, une majorité de communes s'inscrit désormais dans un type de profil de gestion régulée, qui rappelle la logique managériale identifiée par D. Filâtre et N. Golovtchenko (2006, op. cit.), même si la palette est large, d'une régulation plutôt restrictive à une régulation plus souple. Si l'accueil de population est plébiscité par ces municipalités, il constitue un élément pleinement intégré dans des projets communaux qui affichent une vision globale et à long terme du développement de la population, des équipements et des services et se servent des documents d'urbanisme pour faire appliquer leur volonté. Leurs documents d'urbanisme restent dans des limites à leurs yeux raisonnables, et se plient à l'injonction inscrite dans la loi SRU (resserrement du village et remplissage des dents creuses), avec des objectifs clairs en termes de population qui tiennent compte des capacités d'investissement de la commune. En plein passage du POS au PLU, le maire de Calmont reconnaît ainsi les capacités d'accueil de sa vaste commune mais affiche son souhait de les réguler en lien avec les moyens financiers à sa disposition pour accompagner cette croissance.

« On peut accueillir du monde mais on ne va pas pouvoir trop en accueillir non plus parce qu'on n'a pas l'ambition de devenir une petite ville. [...] Ça nous va bien parce que ça nous permet de ne pas être contraint sur des équipements, des investissements lourds qu'on ne pourrait pas absorber. [...] On a dit 3 000 habitants, c'est peut-être la bonne échelle pour une gestion communale qui se veut, et qui apparemment est plébiscitée par les électeurs, qui se veut raisonnable en termes de qualité de vie. Au-delà, on pense dans des schémas plus complexes en termes de gestion, sur les équipements, mais aussi sur les populations. » (entretien maire de Calmont, 2009)

Cette prise de conscience, y compris dans des communes qui étaient auparavant dans un schéma de fort développement, et la diminution de communes où l'urbanisation est subie sont les signes d'une maîtrise de plus en plus grande de la croissance démographique qui a pu se traduire par des décisions politiques lourdes de déclassement de terrains jusqu'alors ouverts à la construction. Dans la commune de Fronton, l'application des principes promus par la loi SRU quant au remplissage des dents creuses et à la construction dans la continuité du bâti a par exemple conduit à changer l'affectation de terrains qui auparavant autorisaient la construction au coup par coup.

« Le PLU a été opérationnel en 2007, vous savez déjà avant ça avait un peu freiné et depuis la mise en œuvre du PLU c'est vrai qu'il n'y a pas eu de grand projet de construction, je parle de lotissement, donc ça s'est bien ralenti. La tendance justement, c'est d'éviter le mitage, la consommation de l'espace, c'est de faire de la concentration urbaine, de la densification, c'est de construire les réseaux d'assainissement collectif. Nous on a appliqué à la lettre ces principes de la loi SRU et c'est vrai que de fait, on a limité la construction dans certains quartiers périphériques si je puis dire, on a supprimé ce qu'on appelait les anciennes zones Nb, on les a remplacées par des zones UC mais tracée j'allais dire presque au cordeau en faisant le constat de la construction en cours. Donc on est revenu sur tout ça et ça a été très douloureux. »
(entretien maire de Fronton, 2009)

D'autres communes, tout en affichant une volonté de régulation dans le sens où le développement est intégré à un projet global et progressif d'aménagement du territoire et où les maires se fixent une limite à atteindre, affichent néanmoins des objectifs plus ambitieux, de l'ordre d'un doublement de leur population, qui s'expliquent différemment au regard du contexte territorial dans lequel s'inscrivent ces communes. Si le « maire promoteur » de Eaunes, dans la communauté d'agglomération du Muretain, défend un projet d'aménagement global qui répond, notamment du fait de la diversification des formes d'habitat, aux besoins d'une commune entrant dans un deuxième âge de la périurbanisation, marqué notamment par le vieillissement et la décohabitation des premiers périurbains, la commune de Saint-Léon, dans le canton de Nailloux, revendique une croissance soutenue qui éloignera définitivement le spectre de l'exode rural.

« Il est vrai que sur ces cinq dernières années, nous avons délivrés beaucoup de permis de construire et des grosses opérations. Quand je dis beaucoup de permis, y'a eu un permis de 213 logements, un deuxième permis de 140, là on en a en cours à plus de 50-60 logements donc on a délivré beaucoup de logements. On a fait des grosses opérations parce que quand nous avons révisé le PLU qui a été approuvé en 2005 nous avons des espaces très importants et on a eu un travail en amont très important pour pouvoir avoir des projets d'aménagement urbain cohérents, poursuivre l'aménagement du cœur de ville avec des opérations aussi en termes de production de logements, des opérations de logements sociaux, production de logements en accession à la propriété type primo-accédants et en accession à la propriété sociale avec des pass fonciers et des PSLA. Donc on a fait un aménagement urbain mais on a voulu aussi que ce soit comme une petite vitrine de ce qu'est la mixité sociale dans une ville en plein essor. »
(entretien maire de Eaunes, 2010)

« Nous sommes en train de réviser le POS pour passer en PLU pour doubler la population dans les prochaines années sur 10 ans. On essaie d'y aller gentiment, progressivement mais sûrement. Parce que nous sommes entourés en plus de quelques grosses communes, Nailloux, qui est le chef lieu de canton, Venerque qui a au moins 3000 habitants et puis ensuite les trois communes du SICOVAL qui sont Ayguevives, Baziège et Montgiscard, qui ont 3000 habitants à peu près chacune donc si on ne progresse pas au niveau de la population on va se retrouver confronté certainement à un nouvel exode rural que nous avons connu dans les années 65-70. Une commune aujourd'hui pour qu'elle soit on va dire opérationnelle à tous points de vue, je crois qu'entre 2000 et 3000 habitants, c'est un bon équilibre. Si on arrive à être entre 2000 et 3000 habitants, on aura toutes ces prestations de services et les gens ne partiront pas. »
(entretien maire de Saint-Léon, 2009)

Même si la multiplication de ces documents témoigne d'une prise de conscience des municipalités et d'une percolation des principes édictés par la loi SRU et déclinés dans les SCOT, on a vu combien l'élaboration de ces documents de planification supracommunaux enjoignait les élus à dépasser l'échelle communale et à se projeter *a minima* dans un bassin de vie intercommunal. Dès lors, cette évolution des profils de la gestion municipale ne constitue qu'une première étape, d'autant que l'autonomie municipale qui transparaît derrière certaines postures, en termes d'urbanisation et de gestion du foncier, est encore forte et peut hypothéquer la réussite d'une politique menée à une autre échelle.

3.2. Le difficile abandon de l'autonomie communale

Alors que la démarche SCOT / InterSCOT s'est lancée dans l'élaboration d'un modèle dont on a vu qu'il faisait de la polarisation du développement l'un des axes forts de la planification, créant par là même des inégalités territoriales que seule viendrait atténuer la solidarité intercommunale, les indices sont nombreux de la réticence des élus à se dessaisir de cette compétence municipale par excellence que constitue le droit des sols.

3.2.1. De la résistance communale...

Si le laisser faire d'un scénario au fil de l'eau semble avoir disparu de la scène périurbaine toulousaine, au profit d'une nécessaire gestion régulée, l'articulation entre le projet de chaque SCOT et sa déclinaison reste compliquée.

- *De la charte InterSCOT aux PADD : la revendication d'un droit au développement*

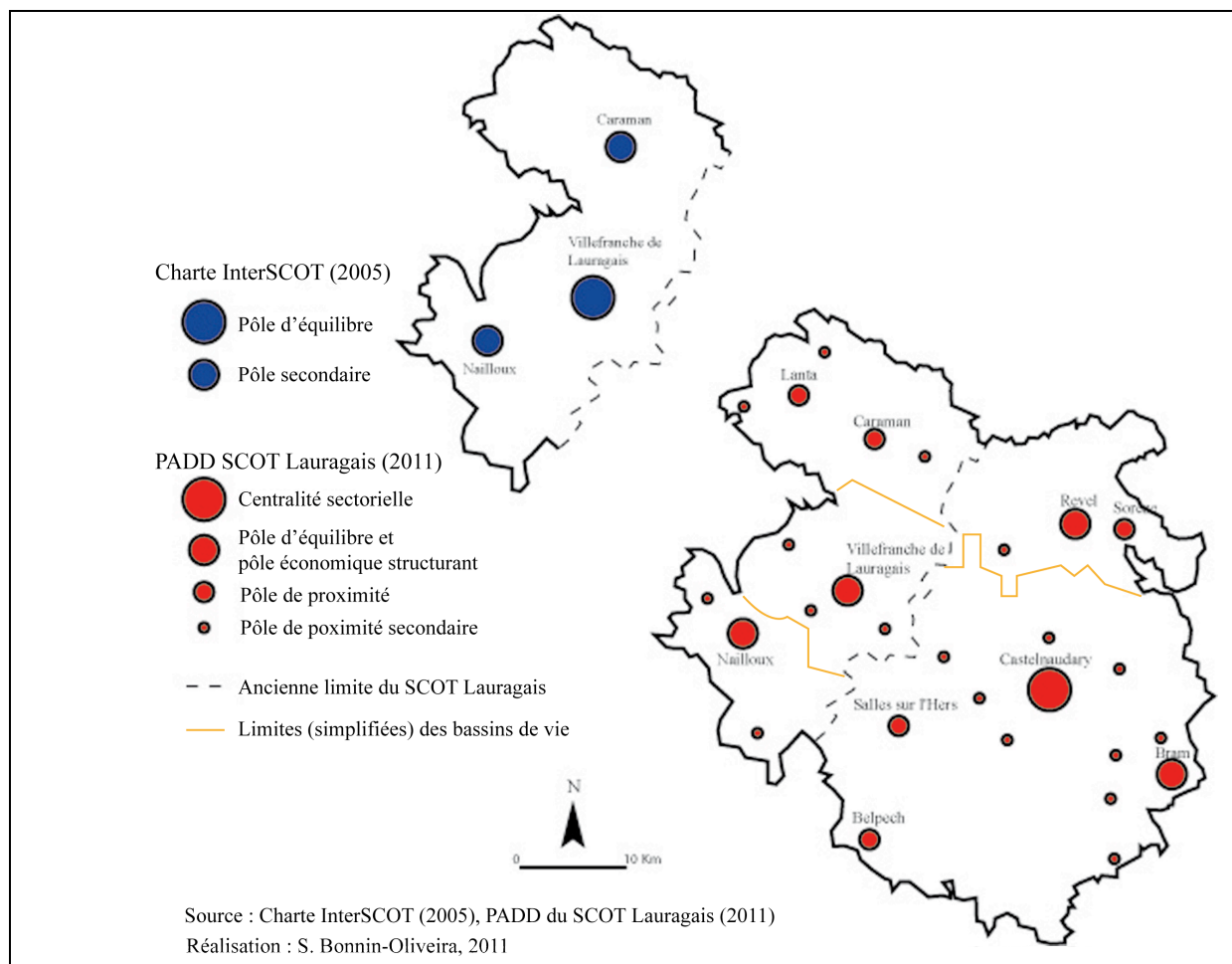
Sans revenir en détail sur les analyses précédentes, rappelons d'abord que, face au souhait exprimé par la plupart des communes de poursuivre l'accueil de nouveaux résidents et d'activités économiques, thème qui a d'ailleurs constitué un leitmotiv de la campagne des municipales (Bacconier et al., 2008), les prévisions démographiques retenues par les PADD ont été le fruit d'un compromis entre les hypothèses démographiques formulées par la charte, les objectifs de croissance tels qu'envisagés par les maires dans les documents d'urbanisme²⁰⁸ et les évolutions démographiques récentes qui, au vu de la forte croissance périphérique, invalidaient les hypothèses démographiques préconisées par la charte InterSCOT.

Cette réévaluation des objectifs globaux s'est par ailleurs déclinée sous la forme d'une atténuation du principe de polarisation au profit de la promotion d'une armature urbaine équilibrée qui a complètement modifié la carte des polarités présentée dans la charte InterSCOT.

Si cette multiplication des pôles périphériques a d'abord participé de la volonté de redéfinition des rapports de force qui se s'est jouée entre SCOT central et SCOT périphériques, elle s'est également jouée à l'intérieur même de ces SCOT, au gré de différents facteurs que nous avons mis en évidence (poids de la ruralité, rôle de l'intercommunalité, implication d'un leader). Dès lors, si tous les élus sont d'accord sur le modèle de développement inscrit dans la charte Interscot, sa traduction dans les pré-PADD puis dans les PADD s'éloigne de sa philosophie initiale, comme nous l'avons décrit dans le chapitre VI à travers l'évolution du modèle promu par le SCOT Nord Toulousain. Le SCOT Lauragais a procédé de même en établissant une hiérarchie à quatre niveaux (Cf. Carte 47) qui se différencie de la vision proposée par la charte InterSCOT du fait de l'extension territoriale de ce SCOT au périmètre du Pays qui a fait entrer la ville de Castelnaudary dans la réflexion en tant que centralité sectorielle, et des rapports de force qui se sont joués entre les pôles initialement identifiés.

²⁰⁸ Pour rappel, pour l'élaboration des pré-PADD, chaque commune a fait l'objet d'un entretien individualisé.

Carte 47 : De la charte InterSCOT aux PADD : une altération des principes



Ainsi, suite au refus de la commune identifiée comme pôle dans la charte, Villefranche-de-Lauragais, fief du président du Conseil Général de la Haute Garonne, d'occuper cette place et à la volonté inverse du maire, par ailleurs conseiller général de son canton, de la commune de Nailloux, identifiée comme pôle secondaire, de voir sa commune jouer un rôle fort sur la scène locale, ces deux communes occupent désormais le même rang, celui de pôle d'équilibre et de pôle économique structurant, au même titre que Bram et Revel, tandis que les tensions sus-mentionnées entre Lanta et Caraman n'ont pas permis à ce bassin de vie d'être structuré par un tel niveau de polarité.

Cette armature urbaine dite équilibrée est donc bien le fruit de certaines ambitions communales qui ont su investir l'argument des bassins de vie promus par la charte pour en faire autant de petits bassins de proximité qui permettent une polarisation en mode mineur, ce qui n'est pas sans inquiéter les communes du SCOT central limitrophes des SCOT périphériques.

« Nous on est très inquiets au SCOT de savoir comment les SCOT périphériques vont gérer l'accueil de population. C'est surtout le cas dans les communes du SCOT central aux frontières

du SCOT central qui s'inquiètent parce qu'ils disent « Vous nous freinez, nous, et derrière ils ouvrent grand les portes. » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

Une telle inquiétude a dès lors pu jouer contre l'appropriation effective des principes de la charte par des communes qui ont joué du vide juridique dans lequel elle s'inscrivait pour mener à bien l'urbanisation qu'elles souhaitaient.

- *De l'exploitation du vide juridique à la mise en place des groupes de suivi des PLU*

L'altération des principes peut en effet franchir un cap nouveau lorsque les communes exploitent le décalage temporel entre la phase d'élaboration et l'entrée en vigueur du document de planification pour développer des projets qui ne s'inscrivent pas dans les orientations pourtant collectivement construites. A ce titre, la lenteur de la démarche, quoique revendiquée par des élus qui y voient un gage du dialogue et de la pédagogie, a eu des effets contre-productifs puisque certains documents d'urbanisme ont pu être élaborés en ne tenant compte ni des recommandations de la charte InterSCOT ni des pré-PADD puisque seul le DOO sera opposable. Si l'entrée en vigueur du SCOT appellera alors des mises en révision nombreuses, ces documents peu conformes auront permis aux communes de contourner temporairement les contraintes de l'exercice. Certaines communes ont ainsi ouvert leur PLU et engagé des opérations d'urbanisme conséquentes avant que le pouvoir de contrainte du SCOT ne les en empêche quand d'autres ont joué de stratégies territoriales à même de les libérer des contraintes de l'InterSCOT toulousain.

« Les élus sont des coquins, dans l'ouest du SCOT central, un type vient de pondre 150 villas : il a assisté à toutes les réunions du SCOT pour finalement faire ça ! Ce sont des jeux complexes. Tout un travail de construction collective a été fait et légitimé, mais le no man's land réglementaire fait que certains essaient de s'y engouffrer. » (entretien maire de Pinsaguel, 2008)

« La stratégie la plus perverse étant celle de Fontenilles qui s'est mise dans un autre SCOT, celui des Coteaux du Savès, et qui, dans ce SCOT, a une place de pôle secondaire, petite ville dans leur terminologie je crois, alors que certaines des villes du SCOT central qui sont à côté de Fontenilles n'ont pas ce statut. » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

C'est en partie pour faire face à ces décalages grandissants, et pour ne pas invalider totalement les orientations des PADD, que les établissements publics de SCOT ont mis en place les commissions de suivi des documents d'urbanisme, que nous avons évoquées dans le chapitre précédent, et dont la vocation, essentiellement pédagogique tant que le SCOT n'est pas entré en vigueur, est de redimensionner les projets communaux eu égard aux objectifs fixés par le SCOT non seulement en termes d'accueil démographique mais aussi de développement économique, de protection des espaces

naturels, de promotion des services. Depuis la mise en place de ces commissions, soucieuses de la règle, les dérapages sont mieux anticipés et les avis rendus finalement souvent positifs puisque les réunions périodiquement organisées entre les communes soumettant un document d'urbanisme et la commission permettent de faire passer progressivement les messages.

« Je pense qu'elles ont de l'effet mais pas comme on pourrait le croire. C'est beaucoup le travail de dialogue qui fait que quand on arrive à l'avis, en général la position initiale de l'élu, elle s'est modifiée, du coup, on rend rarement des avis négatifs. » (entretien maire de Villeneuve-Tolosane, 2010)

Par l'entremise de ces élus qui, après avoir souvent critiqué le pouvoir de contrôle et le dogmatisme de l'Etat, endossent eux-mêmes, derrière le paravent de la pédagogie, ce rôle du juge rappelant à l'ordre ses pairs jusqu'à faire front commun avec les services de l'Etat, les communes sont invitées à mieux proportionner leurs projets.

« Néanmoins on a une sorte d'alliance objective avec les services de l'État. Ils ne font pas partie du groupe de suivi mais on constate dans les réunions de personnes publiques associées que généralement, on converge sur les mêmes observations ou plus exactement ils convergent sur nos observations et ils en font d'autres, mais sur nos observations ils convergent. Donc on peut penser que les communes qui voient passer une observation de ce type-là du SMEAT, peut-être qu'elles ont une observation aussi du contrôle de légalité, mais on n'a pas réussi à se donner les moyens pour l'instant de faire cette relecture a posteriori. » (entretien directeur du SMEAT, 2010)

Si les élus et techniciens de ces commissions ont dès lors l'impression que la pédagogie fonctionne, ils avouent volontiers ne pas avoir ni les moyens ni les compétences pour contrôler la prise en compte effective de leur avis, et s'en remettent parfois à la mise en révision qui suivra nécessairement la mise en application du SCOT une fois le document approuvé.

« Quand on avait un avis négatif, on a fait des rencontres avec les communes et il y a des choses qui ont été retirées, on a trouvé des terrains d'entente. Ensuite sur de simples avis effectivement il n'y a pas vraiment d'opposabilité et on n'est pas suffisamment équipé pour aller vérifier derrière si tout a été pris en compte. » (entretien directeur du SMEAT, 2010)

« Le PLU de la commune de Pelleport qui est une élaboration de document d'urbanisme, élaboration de PLU, quand on regarde le développement de la commune de Pelleport, elle consomme 70% du nombre d'habitants prévus dans le bassin de vie, la seule commune de Pelleport. Pourquoi ? Parce que la commune a élaboré, comme moi je l'ai fait à l'époque dans la commune de Mirepoix, elle a élaboré son document d'urbanisme avec un vrai travail d'élu de terrain en disant voilà ce que je voudrais que ma commune soit à l'horizon de 2015, 2020.

Sauf que, quand on regarde le PLU de Pelleport, il n'est absolument pas dans les objectifs, parce que Pelleport n'a pas été classé comme centralité du bassin de vie dont elle dépend, celui de Cadours, donc quand on a dit au maire, « ben non, c'est pas possible ». Bon nous sommes dans une phase de transition, on a très clairement dit en conseil syndical au maire de Pelleport votre PLU, alors ils en avaient fait un précédemment qui s'était fait vraiment retoqué par tout le monde, donc on a dit, d'ailleurs en relation avec les services du Conseil Général, des services de l'Etat, « Attention, vous ne serez pas dans ces objectifs, donc ça veut dire qu'à l'élaboration du DOG, vous aurez certainement à fermer des zones », et on l'a écrit au maire de Pelleport en disant que ça pouvait passer maintenant mais que dans tous les cas après dans la mise en œuvre ça ne sera pas possible. Donc vous imaginez la réaction des élus de Pelleport qui veulent absolument leur développement... » (entretien président du Syndicat mixte du SCOT Nord Toulousain, 2009)

Malgré cette absence de recul systématique sur l'écho rencontré par les recommandations formulées par la commission de suivi des documents d'urbanisme, nos entretiens avec les élus tendent à conforter l'hypothèse d'une acculturation plus grande des maires périurbains à ces nouveaux principes de la gestion communale et, au-delà, métropolitaine.

3.2.2. ... à une acculturation plus forte des élus

On n'a d'abord pu que constater la discipline des communes qui ont soumis leur document pour avis et qui reviennent, pour la plupart, sans trop de difficulté sur leurs objectifs, à l'image de la commune de Cépet dans le canton de Fronton qui a dû abaisser ses prétentions démographiques de 1 000 habitants afin d'être en conformité avec les objectifs fixés par le PADD du SCOT Nord Toulousain.

« Ils nous ont fait baisser de 1000 habitants pour dans 10 ans. En 2030, on devrait passer à 2767 habitants vous voyez, c'est pas beaucoup. Et on avait tablé sur 3500. Mais finalement, pour nous petite commune rurale, c'est pas plus mal qu'on aille pas trop vite, on conserve un peu notre identité. » (entretien maire de Cépet, 2009)

D'autres, à l'image du maire de Lavernose-Lacasse, supportent mal cette ingérence nouvelle, d'autant plus qu'elle fait naître un sentiment d'injustice d'une part vis-à-vis des communes qui ont joué du vide juridique préalablement décrit, d'autre part vis-à-vis des communes de première couronne qui promeuvent aujourd'hui un développement périurbain maîtrisé après s'être fortement développée sous l'effet du desserrement résidentiel.

« J'ai pas fait de forcing, j'ai joué le jeu, parce que j'aurais pu faire y'a deux ans, j'aurais pu me préparer les zones et dire voilà maintenant c'est fini, j'ai les zones. Je suis arrivé au bout et aujourd'hui, on se trouve pénalisé. » (entretien maire de Lavernose, 2010)

« Quand j'entends le maire de Tournefeuille dire, il est venu nous faire un speech à la CAM un jour : « Heureusement que j'ai été élu pour relever un peu la situation de l'ancien maire ». Qu'est ce qu'il a fait à Tournefeuille ? Il a fait du béton partout, c'est pas compliqué, vous n'avez plus un terrain. Moi je veux bien, mais qu'il dise « J'ai profité de la proximité de Toulouse pour faire grossir Tournefeuille » ok, mais qu'il ne dise pas « Heureusement que j'étais là ». [...] Alors je ne dis pas qu'il ne faut pas faire attention, mais ces gens-là aujourd'hui donnent des leçons, ils nous disent, il ne faut pas construire parce qu'il faut garder l'espace vert, c'est limite. » (entretien maire de Labastidette, 2010)

Ainsi, même s'ils arrivent à concevoir cette nécessité de réfléchir à un aménagement du territoire supracommunal, ce n'est pas sans une certaine amertume que les maires constatent cette perte de leur maîtrise du sol. L'opinion des maires diffère sur cette évolution et plusieurs figures se dégagent de leur discours.

Les maires modernistes perçoivent la nécessité d'une meilleure coordination des politiques et sont souvent moteurs d'une démarche de responsabilisation, position toutefois d'autant plus facile à tenir quand les communes desdits maires sont identifiées comme des pôles de développement. Ils se prêtent alors à ce *« jeu de contraintes librement consenties »* (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010) par lequel les élus, notamment des SCOT périphériques, ont prouvé qu'ils *« avaient ces capacités-là et qu'[ils] pouvaient eux aussi réfléchir sur le long terme et qu'[ils] pouvaient avoir une vision économique saine, une vision démographique saine, une vision de préservation de notre environnement sur du long terme »* (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009).

Ils côtoient des maires revendicatifs qui souvent se sont désintéressés du débat en n'en voyant pas l'intérêt et se rendent compte après coup de tout ce qui leur échappe. Ceux-là *« montent au créneau »* et *« ruent dans les brancards »* (entretien maire Lavernose-Lacasse, 2010) pour faire bouger les choses tant qu'elles peuvent encore l'être.

« On nous dit « Par prudence on n'ouvre rien », alors je suis en pleine révision, j'ai fini ma révision de PLU, je suis à l'enquête publique, et je ne peux rien ouvrir pratiquement, c'est pas comme ça qu'on peut travailler ! Le principe de prudence y'a une certaine limite, moi j'ai besoin d'ouvrir, j'ai un promoteur, j'ai un lotissement communal à ouvrir qui fait 3 hectares, j'ai préparé tous les investissements par rapport aux ventes de terrain que je vais faire, je vais pas attendre deux ans. Après on s'aperçoit que voilà nous on est en développement modéré, « vous pouvez pas construire ni accueillir beaucoup de population », je dis mais vous plaisantez, vous n'allez pas recommencer les années 70 à entasser les gens à Toulouse, parce que c'est ce qui se passe actuellement. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

Au fur et à mesure de la finalisation des documents, on peut néanmoins supposer que cette dernière figure disparaîtra derrière l'un des deux profils que l'on voit déjà émerger entre les extrêmes modernistes et revendicatifs. Ces profils intermédiaires acceptent la nouvelle tournure prise par l'aménagement du territoire métropolitain mais se distinguent quant au regard qu'ils portent sur ces évolutions. Certains, résignés et fatalistes, suivent, contraints et forcés, le cours des choses, et se plaisent à penser qu'ils trouveront des moyens pour contourner la règle.

« Nous on a des envies qu'on ne va pas pouvoir réaliser. Alors on se bat pour être élu, pour essayer de réaliser des choses, et puis paf vous avez une grosse structure qui dit « Attention il va falloir que vous suiviez ce qu'on dit ». Ça peut être stimulant parce qu'il ne faut pas qu'on baisse les bras. Ca va aller, il va falloir trouver comment contourner (rires), non même pas contourner mais voir comment équilibrer, négocier. » (entretien maire de Villariès, 2009)

D'autres font contre mauvaise fortune bon cœur et rationalisent un discours qu'ils cherchent à positiver.

« Il y a aussi une implication dans un SCOT avec des contraintes, ou des objectifs, on peut le voir plus en termes d'objectifs que de contraintes, mais des objectifs apposés à des contraintes. » (entretien maire de Calmont, 2009)

« Ça se passe pas facilement mais je veux dire les SCOT périphériques sont obligés de répondre à la stratégie fixée par l'InterSSCOT. De temps en temps, y'a un peu de tension, chacun défend son projet mais en même temps il faut qu'il y ait de la logique dans tout ça donc c'est l'intérêt de débattre ensemble dans l'InterSCOT. » (entretien maire de Fronton, 2009)

« C'est nécessaire quand même, il faut des garde-fous pour que les élus ne fassent pas n'importe quoi, dans leur intérêt, dans leur petit coin. [...] Je ne vois pas ça comme une machine contre nous. Il faut s'adapter, des fois ça fait râler, même moi, mais c'est peut-être un bien. On sait qu'on peut faire n'importe quoi, il faut des garde-fous à un moment donné. Moi j'ai trop peur qu'il y ait des élus des fois ça leur monte à la tête et ils pensent qu'ils ont la science infuse et qu'ils ont toujours raison. » (entretien maire de Labastidette, 2010)

En tout état de cause, les maires ne peuvent plus ignorer cet espace de régulation nouveau auquel ils se sont progressivement acculturés, duquel ils ont obtenu quelques concessions et avec lequel ils vont désormais devoir composer.

Des territoires périurbains entre redéfinition locale et positionnement métropolitain

Forts de la réappropriation de la définition du projet d'aménagement et de développement durable et soucieux d'une mise en œuvre du document d'orientations et d'objectifs qui en respecte les orientations, les acteurs locaux de l'aire urbaine ont bien compris qu'ils avaient tout à gagner de l'harmonisation d'une gouvernance jusqu'alors kaléidoscopique.

Si peu d'élus voyaient dans le Pays un outil d'avenir pour leur territoire, sa malléabilité et sa souplesse lui ont permis, en servant de point d'appui à la délimitation des SCOT, de retrouver, au moins temporairement, ses lettres de noblesse. Se mettant progressivement à l'unisson territorial et politique l'un de l'autre, le binôme SCOT / Pays, dont les jours sont peut-être comptés, a contribué à asseoir une identité progressivement partagée par des élus d'abord sceptiques face à de telles échelles de réflexion. Plus familiers de l'organisation intercommunale malgré ses lacunes, partiellement comblées par la multiplicité des syndicats techniques, au début du processus, c'est vers son renforcement que les élus se sont tournés pour s'inscrire dans un projet local avant et afin de réussir leur intégration métropolitaine. Nécessaire à la bonne mise en œuvre et à la concrétisation du modèle de développement discriminant acté par chaque SCOT, la coopération intercommunale l'est tout autant pour des acteurs encore largement novices en termes d'aménagement du territoire supra-communal. C'est donc sous l'effet de cette interaction positive, encouragée par les injonctions nationales, que la carte intercommunale se redessine, au gré aussi des histoires particulières de chaque bassin de vie et de chaque commune.

En effet, ces dernières, quelles que soient les intentions nationales à leur égard, n'en constituent pas moins un maillon incontournable de la réussite des SCOT conditionnée entre autres choses par la maîtrise municipale du droit de l'urbanisme. En attendant que les maires soient prêts à se dessaisir de cette compétence maîtresse de leur fonction au profit des EPCI, les Syndicats Mixtes de SCOT ne peuvent compter, notamment dans le long laps de temps écoulé entre le démarrage de la procédure et l'adoption définitive des SCOT, que sur leur bonne volonté pour ne pas invalider le modèle de développement et le projet d'aménagement. A cet égard, force est de constater que les mentalités ont évolué, sous l'effet d'un plus grand recul sur les politiques précédentes et d'une acculturation progressive aux enjeux et principes mis en avant par l'InterSCOT, au profit d'une plus grande responsabilité dans la gestion municipale. Si l'autonomie en matière d'urbanisme et d'aménagement reste une chasse gardée et si les contraintes introduites par le SCOT font grincer des dents, l'époque de l'urbanisation à tout va semble bel et bien révolue au profit d'un développement plus réfléchi et concerté.

Si la définition des PADD et des DOO avaient mis les espaces périurbains sur la voie d'une territorialisation en tant que des acteurs locaux réfléchissaient au sens à donner à leur espace pour qu'il fasse territoire (Douillet, 2003), la mise en branle de la gouvernance de l'aire urbaine à toutes les échelles sous l'impulsion de ces réflexions planificatrices les conforte dans cette construction. De là à considérer que tous les espaces périurbains avancent au même rythme en ce domaine, il y a un pas que nous ne franchirons pas : la multiplicité des combinaisons socio-démographiques, économiques, politiques et territoriales qui les maillent nous conduit au contraire à penser qu'à partir de la base commune qu'ont constituée la réflexion InterSCOT et son appropriation par les SCOT, des trajectoires périurbaines se dessinent en lien avec l'affirmation de modèles de gestion divers de la périurbanité.

Chapitre VIII

De l'hypothèse de figures périurbaines au choix des terrains

Si, dans le contexte toulousain, c'est d'abord à l'échelle de l'aire urbaine que s'est joué le renouveau de la planification métropolitaine, en instituant cet espace de la dépendance fonctionnelle comme nouvelle échelle de réflexion et d'action, il est par ailleurs consubstantiel à des recompositions territoriales qui répondent aux réformes nationales autant qu'elles naissent d'un contexte géopolitique local qui parfois devance ces injonctions nationales. En effet, quoique symbole d'un changement d'échelle de la territorialité des acteurs, l'intégration des espaces périurbains²⁰⁹ à la gestion métropolitaine dans le cadre d'un InterSCOT institué comme une arène intercommunautaire (Béhar, 2007), chargée de redistribuer les cartes entre centre et périphéries, ne peut être qu'un préalable à une participation effective des territoires périurbains au devenir d'une agglomération toulousaine jusqu'alors fragilisée par sa fragmentation territoriale. Dès lors, c'est bien dans l'invitation aux recompositions territoriales, nécessaires à la définition autant qu'à la réalisation des projets et des politiques publiques liés à la mise en œuvre des SCOT, qu'elle sous-tend, que la démarche de planification prend tout son sens.

Si nous avons vu combien l'invention de ce nouveau gouvernement urbain se jouait à différents niveaux, de la mise en adéquation des Pays et des SCOT à la responsabilisation nouvelle des élus municipaux, c'est bien autour l'échelon central de l'intercommunalité que semble se nouer la trame du futur périurbain. Face à des enjeux qui dépassent largement l'échelon municipal mais en prévention de l'intégration à une intercommunalité métropolitaine, les coopérations intercommunales périurbaines se sont en effet multipliées, adossées non plus seulement à la volonté de répondre collectivement à des attentes de la population, qu'une commune seule ne peut satisfaire, notamment en termes de services, mais également à celle de dépasser des cadres territoriaux qui ne correspondent plus aux modes de vie d'une société périurbaine complexe. Encore incomplet et adolescent puisque l'aire urbaine toulousaine, avec sa trentaine d'intercommunalités, s'inscrit toujours pleinement dans le modèle de la fragmentation (Estèbe, 2008), le maillage est appelé à se densifier et les mailles à s'élargir suite à l'appel à l'achèvement de la carte de l'intercommunalité d'ici à 2014, à l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale et à la mise en œuvre des schémas de cohérence territoriale. Si un rapide panorama des mutations territoriales à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine a permis de montrer qu'une révolution territoriale s'y est engagée, nous avons dès lors choisi de nous focaliser sur trois sous-espaces plus particuliers pour mesurer plus précisément les effets de cette réflexion surplombante sur l'organisation de territoires périurbains aux histoires et aux enjeux différenciés. Les territoires de circonstance et / ou défensifs où la logique de gestion prédominait et où le regroupement procédait d'une injonction plus ou moins bien acceptée, qui ont longtemps maillé

²⁰⁹ Dans leur délimitation statistique.

l'espace périurbain, ne se transforment-ils pas, sous l'effet de cette confrontation à la planification, en des territoires de coopération intercommunale choisis, revendiqués, dépassant la simple agrégation de municipalités au profit de la définition d'un horizon commun, d'un « *territoire augmenté* » (Musso, in Vanier (dir.), 2009) ? Après avoir présenté les principes qui ont présidé au choix de ces sous-espaces (1. *Du choix des terrains d'étude*), nous en dresserons un portrait afin d'en retenir les caractéristiques nécessaires ensuite à la compréhension de leur positionnement sur le nouvel échiquier métropolitain (2. *Des territoires au profil différencié*).

1. Du choix des terrains d'étude

1.1. Quelle réception des réflexions SCOT / InterSCOT dans les bassins de vie ?

L'hypothèse des figures territoriales

Comme nous l'avons vu précédemment, dans les négociations qui s'opèrent entre les SCOT et l'InterSCOT, entre les SCOT périphériques et le SCOT central, mais aussi à l'intérieur du SCOT central entre la communauté urbaine du Grand Toulouse et les autres territoires, se joue l'opposition entre deux représentations du développement durable : d'un côté, une vision nord-européenne, appuyée par l'Etat, d'un développement soutenable basé notamment sur la réduction de la consommation des ressources et des espaces naturels, la densification des espaces urbanisés, de l'autre, celle d'un développement territorial, qui entend valoriser les ressources locales dans une démarche de projet. Si la première va dans le sens d'une concentration de la croissance démographique, des services et équipements, des activités économiques sur quelques pôles à renforcer pour desservir les territoires environnants²¹⁰, une majorité d'élus des SCOT périphériques et de la périphérie du SCOT central abonde dans le sens de la deuxième interprétation, qui privilégie le rapprochement des lieux de vie (travail, services, habitat) dans des bassins de proximité.

Une telle approche reconnaît pour la première fois aux espaces périurbains une capacité à se structurer, à se constituer en sous-ensembles à la fois « autonomes » et partie prenante d'une métropole à une échelle plus vaste. On a vu que les pratiques quotidiennes, les comportements de mobilité, les stratégies de l'emploi semblaient évoluer dans ce sens et que cela avait contribué à faire du bassin de vie une échelle centrale du projet métropolitain. A charge dès lors pour les acteurs politiques locaux de consolider ces territoires de proximité pour qu'ils structurent durablement un espace périurbain qui a longtemps cruellement manqué d'horizon susceptible de donner sens à une politique. L'architecture complexe de l'agglomération toulousaine rend-elle possible l'existence et la reconnaissance de tels territoires périurbains ou les enferme-t-elle dans une construction dont l'émission permet à l'agglomération centrale de garder la main ?

La relecture par les SCOT périphériques de certains des principes initiaux énoncés par la charte InterSCOT pour une Cohérence Territoriale de l'Aire Urbaine au regard de l'argument du développement territorial plaide semble-t-il en faveur de l'émergence de projets porteurs de dynamiques à même de participer à la reconfiguration effective du schéma centre / périphérie. Mais de cette opportunité semble aussi procéder, en fonction de la capacité des espaces périurbains à s'en saisir, une diversification des modèles de coopération et de gestion des territoires qui se déclinent en autant de figures territoriales que nous tenterons d'identifier et dont nous essaierons de retracer le cheminement.

²¹⁰ C'est dans cette optique que le SCOT central entend accueillir 80% de la croissance démographique pour en finir avec l'étalement urbain tant décrié.

1.2. Des terrains à leur justification : un panel d'histoires périurbaines et intercommunales

Pour tester cette hypothèse de l'émergence de modèles territoriaux de gestion du périurbain et de la variété des trajectoires périurbaines au sein d'une aire urbaine en pleine reconfiguration, trois terrains nous ont interpellé au regard de leur rapport à l'intercommunalité avant de s'avérer correspondre aussi à différents degrés de périurbanité.

Avant de détailler ces éléments, posons comme préalable que le parti pris de départ n'était pas de comparer des espaces aux caractéristiques semblables au regard de la dynamique périurbaine et du lien intercommunal afin d'analyser la manière dont ils se saisissaient des opportunités offertes par l'exercice de planification et de comprendre les convergences et les divergences dans leurs stratégies territoriales.

Nous avons au contraire opté pour des terrains distincts au regard de ces deux critères afin d'évaluer leur rôle dans une trajectoire périurbaine donnée : puisque les dynamiques périurbaines sont en pleine évolution, tant dans les espaces les plus anciennement périurbanisés et que dans les couronnes les plus récentes, et puisque les coopérations intercommunales sont soit en pleine redéfinition soit appelées à se redéfinir en termes de périmètre comme en termes de projet, c'est bien le positionnement des territoires périurbains au regard de ces deux mutations qui nous semble devoir conditionner leur place dans la planification et leur participation effective au projet métropolitain.

Plus que par la définition *a priori* de critères dont la combinaison nous aurait conduit à choisir des terrains, c'est par l'étonnement et la curiosité qu'ils ont suscités que les trois terrains d'analyse ont d'abord été pressentis.

1.2.1. Trois terrains, trois étonnements

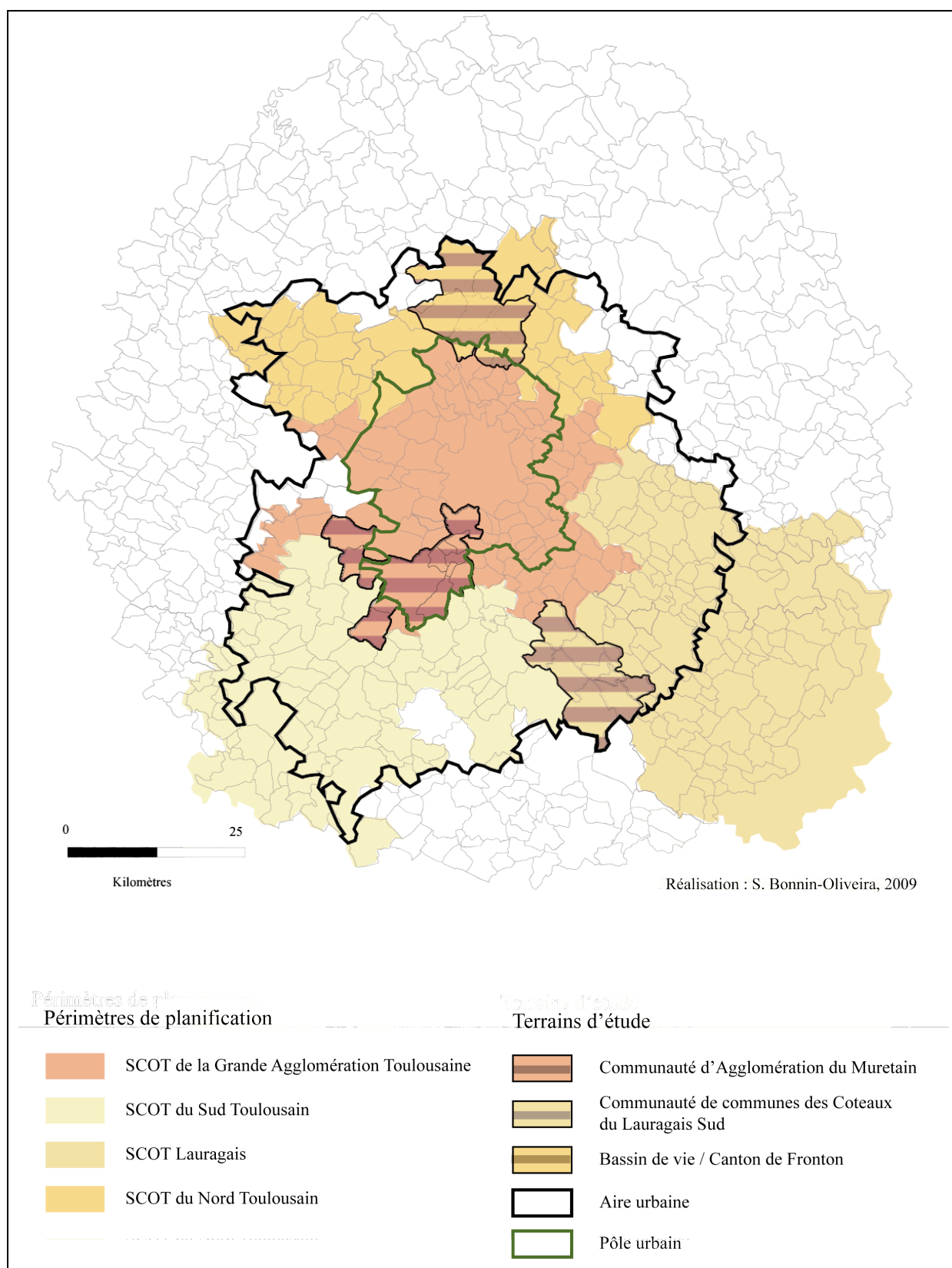
Pour commencer, en lien avec la spécificité de la structuration de l'intercommunalité du cœur de l'agglomération toulousaine qui a vu coexister trois communautés d'agglomération avant que celle du Grand Toulouse ne se transforme en communauté urbaine, l'étude de la jeune communauté d'agglomération du Muretain créée en 2004 et communément renvoyée à l'image de l'intercommunalité périurbaine défensive archétypale, d'opportunité, sans projet politique fort, nous semblait incontournable pour questionner la teneur réelle du projet territorial des espaces périurbains du pôle urbain.

A l'inverse, bien que plus éloignée du pôle urbain et d'envergure démographique et économique moindre, la commune de Nailloux, qui a structuré autour d'elle une communauté de communes depuis le début des années 2000, nous est vite apparue, au fur et à mesure de notre travail d'exploration à l'échelle de l'aire urbaine, comme incontournable du fait de l'importance de son projet territorial, du portage politique dont il fait l'objet à l'échelle métropolitaine et de sa présence récurrente sur la scène médiatique locale.

Enfin, en contrepoint, le territoire du Frontonnais nous a semblé d'emblée particulièrement intéressant : alors qu'il a une identité économique forte, qui dépasse l'échelle métropolitaine, autour de son vignoble pour la promotion duquel il a su fédérer des acteurs divers, économiques mais aussi politiques, ce territoire semble peiner pour faire émerger un modèle de gestion à son échelle.

Conformément à l'hypothèse que nous avons formulée, ces terrains semblaient relever de trois figures territoriales différentes dont il s'avérait intéressant de reconstituer la trajectoire au regard non seulement de leur histoire mais également de la place qui leur était conférée dans les projets d'aménagement et de développement durable de leur schéma de cohérence territoriale respectif. En effet, le rôle dévolu à ces bassins de vie au sein de leur territoire d'appartenance semblait, dès les premières ébauches de pré-PADD, ouvrir la porte à la définition et au portage de projet de territoire significatif dans l'optique d'un dépassement du modèle centre / périphérie au profit d'une restructuration et d'un rééquilibrage de la métropole toulousaine. Cet horizon relativement commun donné à ces terrains identifiés comme structurants dans le projet d'aménagement et de développement durable de leur SCOT, quoique décliné en des objectifs chiffrés différents au regard de leur situation démographique et économique initiale, renforçait l'intérêt de les faire entrer en résonance d'autant qu'ils s'avéraient incarner différentes phases de l'histoire périurbaine et intercommunale toulousaine dont on pouvait interroger le rôle dans la diversité de ces trajectoires. En effet, ces dernières nous semblent pouvoir être pour partie influencées par ces deux critères en interaction, l'existence et la forme prise par l'intercommunalité conditionnent la définition et la réalisation d'un projet politique donné quand l'ancienneté du phénomène périurbain et sa diversification peuvent être à l'origine d'un renouvellement de la capacité de ces espaces à revendiquer un projet territorial fort.

Carte 48 : Les terrains d'étude



1.2.2. Une variation des degrés d'intercommunalité

Relevant de trois « états » renvoyant à différents degrés de l'approfondissement du lien intercommunal, la communauté d'agglomération du Muretain, la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud et les douze communes isolées du canton de Fronton reflètent bien la situation toujours contrastée, quoiqu'en pleine évolution comme nous l'avons développé dans le chapitre précédent, de l'intercommunalité dans l'aire urbaine toulousaine.

Symbole d'un périurbain de moins en moins « *à l'écart des grandes manœuvres territoriales* » (Estèbe, 2003)²¹¹, et appelé à l'être de moins en moins puisque l'injonction au regroupement intercommunal²¹² s'adresse en particulier à ce *tiers espace*, cette diversité de situations interroge néanmoins les modalités de cette structuration intercommunale d'autant qu'elle ne semble pas sans conséquence sur la définition et la mise en œuvre d'un projet de territoire. Au contraire, au regard des terrains retenus, nous faisons l'hypothèse que l'entrée plus ou moins tardive en intercommunalité, le choix du type de regroupement et le poids conféré à ce nouvel organe décisionnel sont lourds de sens quant au positionnement de ces territoires dans leur environnement non seulement périurbain mais aussi métropolitain. La construction intercommunale révèle en effet les moyens que le territoire se donne pour construire son avenir autant qu'elle conditionne la place qu'il pourra occuper dans la construction métropolitaine en cours.

1.2.3. Une variation des degrés de périurbanité

Par ailleurs, de par leur positionnement divers vis-à-vis de la ville-centre (distance, axes...), ces terrains permettent de retracer la dynamique périurbaine de l'agglomération toulousaine sans se limiter à son approche statistique (se limitant à la couronne périurbaine) ou planificatrice (se limitant aux SCOT périphériques). Comme nous l'avons déjà fait dans le chapitre IV consacré à l'histoire et aux évolutions de la périurbanisation toulousaine, nous avons préféré dépasser la définition fonctionnelle que l'INSEE donne du périurbain²¹³, en considérant que le pôle urbain est aujourd'hui constitué de communes qui se sont développées dans les premiers temps de la périurbanisation, qu'il y a toujours dans ce pôle urbain et donc dans le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine²¹⁴ des espaces périurbains, tant sur le plan fonctionnel que retient la statistique, puisque 45 communes de ce territoire appartiennent à la couronne périurbaine, que sur le plan plus morphologique (habitat pavillonnaire et maintien d'espaces naturels et agricoles) et social (propriétaires, classes moyennes, structures

²¹¹ Cf. Chapitre II.

²¹² La proposition du Rapport Balladur à ce sujet, ainsi formulée : « Le Comité recommande que la loi prévoie que les communes soient invitées à rejoindre, avant le 31 décembre 2013, une intercommunalité et que, passé ce délai, il appartienne au préfet d'y pourvoir » (Il est temps de décider, p. 80), ayant été suivie d'effet dans la loi réformant les collectivités territoriales.

²¹³ Pour rappel, l'INSEE définit la couronne périurbaine comme « l'ensemble des communes de l'aire urbaine dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans des communes attirées par celui-ci. »

²¹⁴ Puisque le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine est composé pour un peu plus de la moitié de son territoire des communes constituant le pôle urbain.

démographiques) et des modes de vie (mobilité, autonomie). Ce point de vue est d'ailleurs partagé par un certain nombre d'élus de communes situées en périphérie de ce SCOT, comme l'illustrent ces propos tenus par le maire d'une commune de la communauté d'agglomération du muretain incluse pour une partie de son territoire dans le pôle urbain, pour une autre dans la couronne périurbaine.

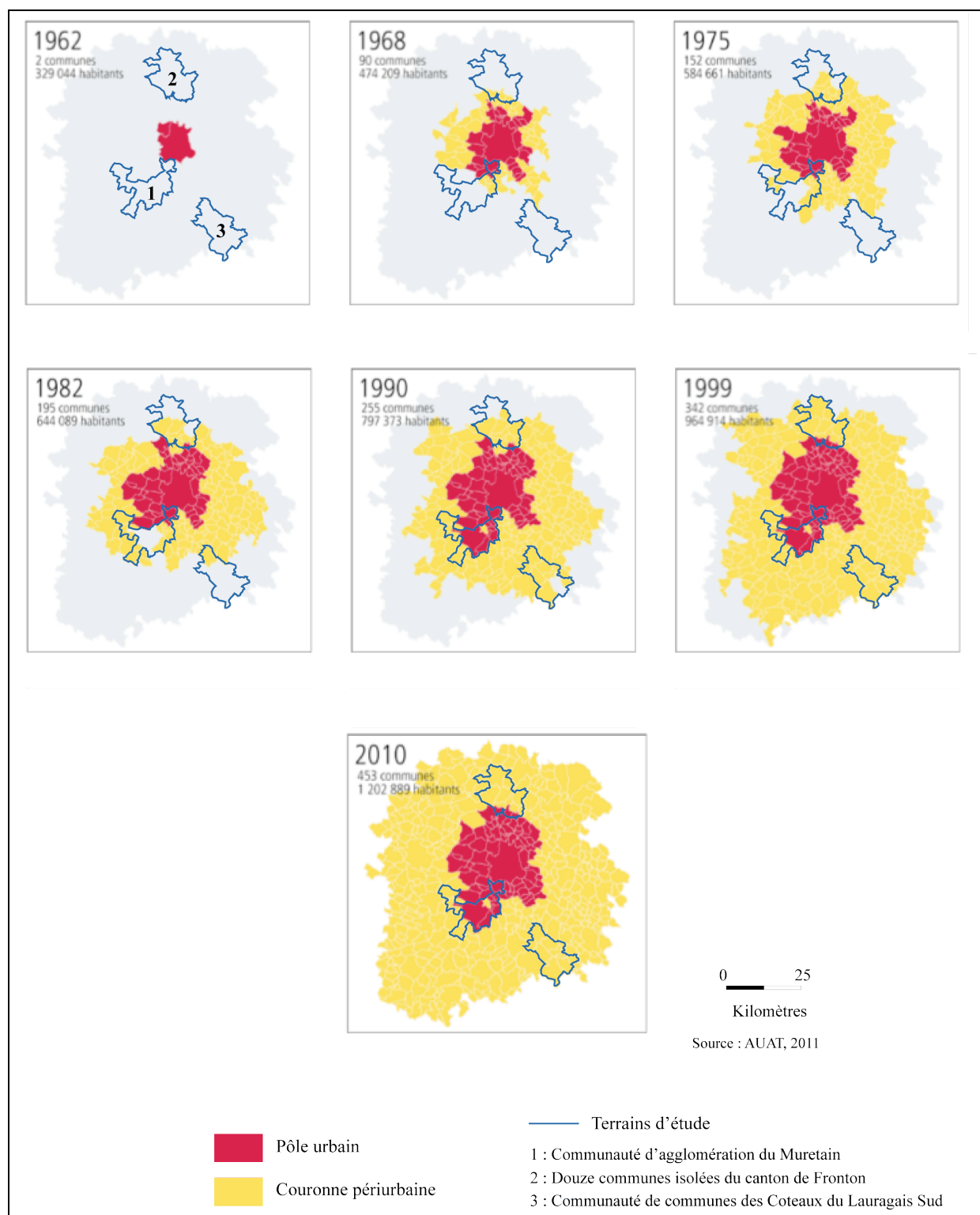
« Dans le SCOT central, il y a des périphéries qui en matière d'aménagement posent des questions et sont porteuses de tendances dont les effets impacteront à plus court terme les logiques d'aménagement. » (entretien maire de Pinsaguel, 2008)

La carte ci-dessous donne bien à voir cette dualité de la CAM, entrée progressivement dans la dynamique toulousaine entre 1968 et 1990, et aujourd'hui partagée entre huit communes en continuité de bâti avec le reste de l'agglomération et partie prenante du pôle urbain, et six autres ressortant de la couronne périurbaine²¹⁵. En plus de ce territoire du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine à la périurbanisation historique, nous avons choisi de retenir deux autres terrains, dont les limites externes correspondaient en 1999 avec les limites de l'aire urbaine. Relevant de deux SCOT périphériques différents (le SCOT Nord Toulousain pour les douze communes isolées du canton de Fronton²¹⁶, le SCOT du Pays Lauragais pour la communauté de communes de Nailloux), ils renvoient à une périurbanisation plus récente et pour l'essentiel encore en marche sans qu'elle s'y déploie pour autant au même rythme. La carte suivante témoigne en effet de l'antériorité du rattachement du canton de Fronton à la dynamique toulousaine, puisque l'intégration à la couronne périurbaine y a débuté dès 1968 jusqu'à couvrir l'intégralité des communes du canton en 1999. Parallèlement, la bande des trois communes les plus au sud a basculé dans le pôle urbain, témoignant ainsi du développement de leur tissu urbain désormais en continuité du bâti avec le reste de l'agglomération. Ce terrain est donc bien dans une situation intermédiaire entre la communauté d'agglomération du Muretain et la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud dont la majorité des communes a intégré la couronne périurbaine entre le recensement de 1982 et celui de 1990. Enfin, si le découpage le plus récent n'apporte aucun changement à la typologie des communes des trois territoires choisis, notons que les deux terrains les plus périphériques ne coïncident plus avec les limites de l'aire urbaine qui s'est étendue légèrement au-delà de la communauté de communes CoLaurSud, plus largement au-delà du canton de Fronton.

²¹⁵ On peut toutefois douter de la fiabilité du rattachement de la commune de Saubens, enclavée dans le pôle urbain, à cette dernière.

²¹⁶ Notre terrain d'étude exclut de fait quatre communes de ce canton (Gratentour, Bruguières, Saint-Jory, Lespinasse) dont les dynamiques territoriales et intercommunales sont tournées vers Toulouse comme nous le préciserons ultérieurement. Cependant, pour alléger la lecture et sauf mention contraire, nous utiliserons l'expression « canton de Fronton » dans son sens réduit « douze communes isolées du canton de Fronton ».

Carte 49 : Les trois terrains dans l'extension progressive de l'aire urbaine



Or, puisque la périurbanisation toulousaine se caractérise par deux éléments majeurs²¹⁷, son ancienneté d'une part, sa poursuite à un rythme fort de plus en plus loin de la ville-centre d'autre part, pouvoir suivre ce gradient spatio-temporel pour voir s'il en découle des formes de gestion différenciées ou si au contraire cette gestion différenciée est indépendante de la « maturité »²¹⁸ périurbaine des territoires choisis nous paraissait essentiel.

- Le recul sur le phénomène dont disposent les communes plus récemment gagnées par le développement périurbain leur permet-il d'avoir un discours, un regard, une analyse et une action différents des premières communes périurbaines et de se saisir à cet effet des opportunités ouvertes par les réflexions SCOT et InterSCOT ?
- La diversification de différente nature (économique, sociale, résidentielle...) qui touche les premières et deuxième couronnes périurbaines, aujourd'hui pour partie intégrées au pôle urbain, débouche-t-elle sur la requalification du projet politique de ces espaces ?

1.3. Un condensé de la périurbanisation toulousaine

Si la CAM, à la périphérie du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, fait partie d'une vague précoce de périurbanisation, les deux autres sont partie prenante des SCOT périphériques, où le phénomène d'étalement urbain est dans l'ensemble plus récent.

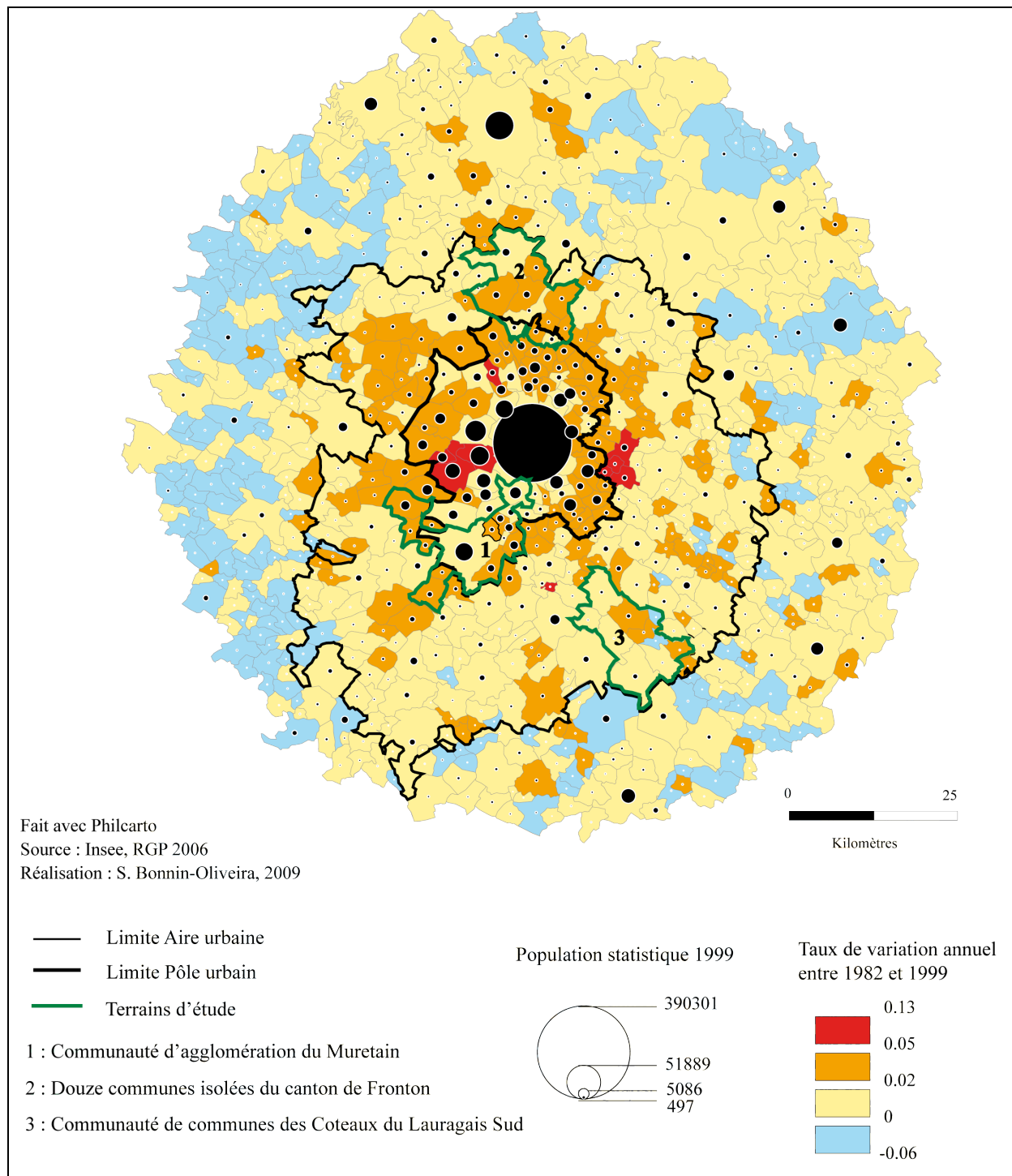
1.3.1. Entre 1982 et 1999 : le déploiement de la vague périurbaine

Ainsi, si leur évolution démographique entre 1982 et 1999 apparaît relativement similaire dans ses caractéristiques générales (un grand nombre de communes au taux de variation annuelle légèrement supérieur à la moyenne, des communes moins nombreuses à la variation relativement importante), dans le détail leur situation relève de positionnement différent sur la frise chronologique du développement toulousain.

²¹⁷ Cf. Chapitre IV.

²¹⁸ Terme emprunté au programme de recherche PUCA en cours, mené par les laboratoires LISST-CIEU, LADYSS, ESO et MRTE, portant sur « *Les « pôles secondaires » dans la réorganisation des mobilités : maturité et durabilité des espaces périurbains ?* ».

Carte 50 : Les trois terrains dans la dynamique démographique toulousaine (1982-1999)



Ainsi, dans le cas de la communauté d'agglomération du Muretain, on observe une logique globalement concentrique entre les taux de croissance proches de la moyenne et ceux supérieur à la moyenne témoignant d'une avancée du front de périurbanisation le plus actif des communes les plus proches de Toulouse vers celles qui en sont plus éloignées.

A l'inverse, dans le canton de Fronton, la logique de répartition des taux de croissance est opposée puisque ce sont les communes du canton partie prenante du pôle urbain (Cépet, Labastide-Saint-Sernin et Saint-Sauveur) ou en limite du pôle urbain qui affichent les variations les plus fortes tandis que les communes aux marges de l'aire urbaine ont encore des taux d'évolution proches de la moyenne. L'image est donc bien ici aussi celle d'un front de périurbanisation en marche mais sur un territoire en voie d'intégration à la dynamique toulousaine.

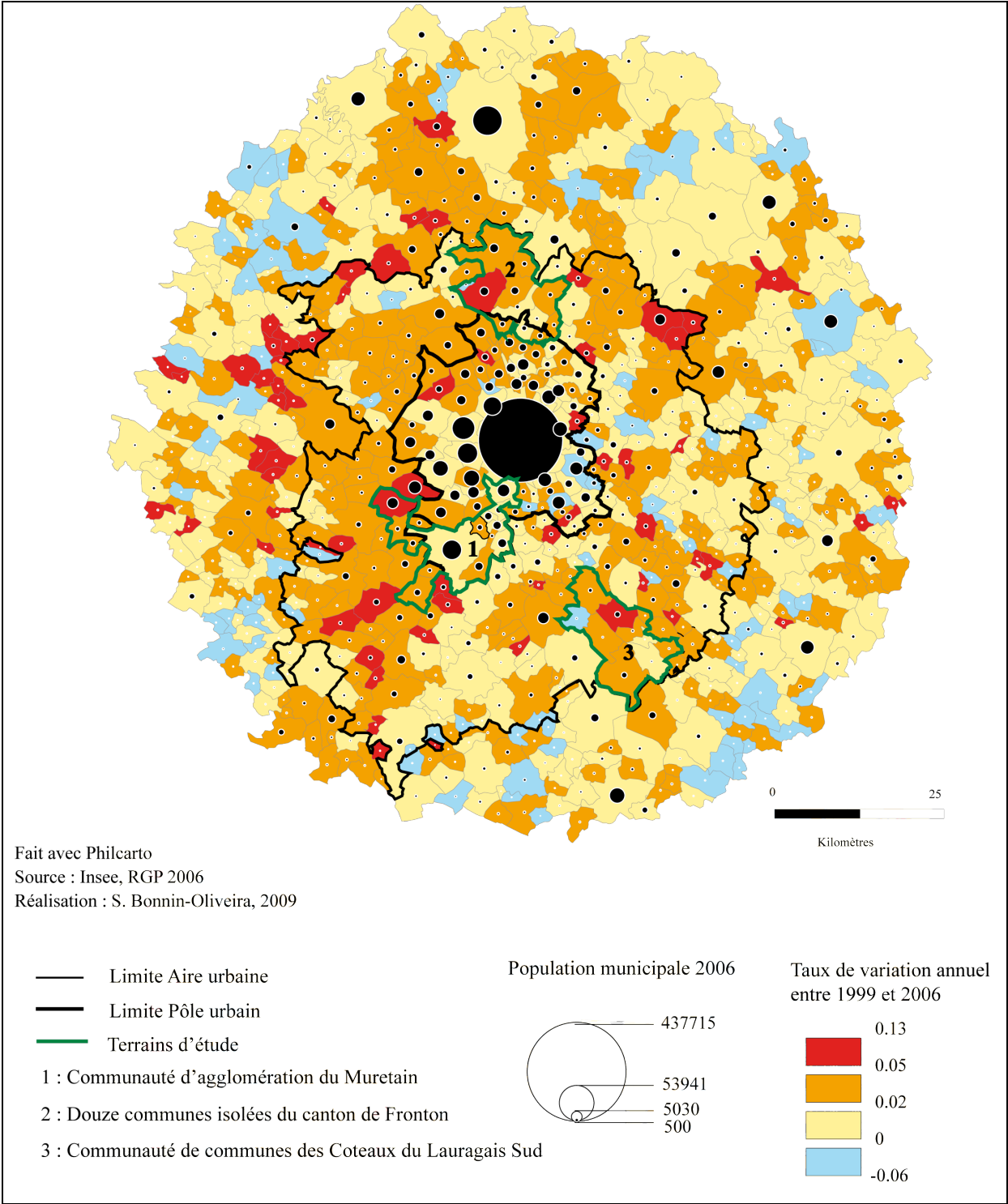
Enfin, le canton de Nailloux offre une image plus contrastée puisque c'est le seul de nos terrains d'étude qui affiche encore une diminution de la population dans quelques communes tandis que les autres affichent un dynamisme plus ou moins fort selon une logique plus axiale que concentrique comme elle pouvait l'être dans les deux cas précédents.

1.3.2. Depuis 1999 : « *extension et densification* » de l'espace périurbain (Baccaini, Semecurbe, 2009)

Si l'on s'intéresse à la période plus récente, les terrains retenus illustrent bien la double forme, par ailleurs conforme aux tendances nationales (Baccaini, Semecurbe, 2009), que prend la croissance toulousaine depuis 1999, à savoir une extension spatiale de la périurbanisation sur fond de densification des espaces périurbanisés²¹⁹. Alors que la CAM est le théâtre d'une accélération de sa croissance, et donc d'une densification, qui ne laisse à l'écart que sa ville-centre, Muret, et un étroit cordon de communes limitrophes de Toulouse, la forte croissance des deux cantons périphériques de Fronton et Nailloux témoigne de la poursuite de la périurbanisation et de l'inclusion d'espaces de plus en plus lointains dans ce desserrement résidentiel, mais selon des logiques de croissance diverses qui dessinent des trajectoires démographiques particulières et asynchrones même entre ces deux terrains périphériques.

²¹⁹ Cf. Chapitre IV.

Carte 51 : Les trois terrains dans la dynamique démographique toulousaine (1999-2006)



1.3.3. Une croissance orchestrée par plusieurs logiques

En effet, quoique tous les deux touchés plus récemment par la vague périurbaine, ils n'ont pas pour autant la même histoire périurbaine, le canton de Fronton ayant connu un développement plus précoce qui renvoie notamment au rôle joué par la distance et les axes dans la répartition de la croissance périphérique (Jaillet, 2004).

Sans vouloir enfoncer des portes ouvertes, le rôle de la distance à Toulouse est d'une évidence rare : expliquant la précoce périurbanisation d'une première couronne de laquelle la CAM est, pour une partie au moins de son territoire²²⁰, partie intégrante, elle permet également de comprendre l'entrée en périurbanisation différenciée des deux cantons périphériques étudiés. En effet, tout en étant toutes deux limitrophes du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud et les 12 communes isolées du canton de Fronton sont à des distances différentes du centre ville. Le canton de Fronton, partie intégrante du SCOT Nord Toulousain, limitrophe de la communauté urbaine du Grand Toulouse, se situe entre 25 et 35 kilomètres de la capitale régionale tandis que le canton de Nailloux, inclus dans le SCOT Lauragais, limitrophe du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine par le SICOVAL, se situe plus loin de Toulouse, entre 40 et 50 kilomètres.

A ce facteur qui contribue à organiser la croissance selon une logique radioconcentrique s'ajoute une logique d'axe qui canalise et oriente le développement vers les espaces les plus accessibles. Ainsi, la chronologie du développement de l'étoile autoroutière toulousaine concorde bien avec l'histoire de la périurbanisation que nous donnent à voir nos trois terrains d'étude : si l'A64 qui irrigue le Muretain a été mise en service dans les années 1970, c'est à la fin des années 1980 que le canton de Fronton a été desservi par l'A62²²¹ reliant Toulouse à Bordeaux, tandis que la communauté de communes Colaursud a dû attendre 2002 pour voir l'implantation d'un échangeur à Nailloux, sur l'A66 reliant Toulouse à Pamiers. Cette chronologie de l'amélioration de l'accessibilité de ces deux territoires périurbains constitue alors un second facteur explicatif du décalage dans la périurbanisation de ces territoires.

A ces éléments que l'on pourrait qualifier d'a-territoriaux tant ils sont à l'œuvre dans la plupart des agglomérations, il ne faut néanmoins pas oublier le rôle de facteurs plus localisés ; si ce que Marie-Christine Jaillet qualifie de logique de site (2004) a renforcé indifféremment l'attractivité du Frontonnais viticole et celle des coteaux du Lauragais, il n'en va pas de même du contexte territorial plus large de ces deux espaces, qui joue plus fortement en faveur du canton de Fronton du fait de sa position intermédiaire entre pôle urbain toulousain et pôle urbain montalbanais.

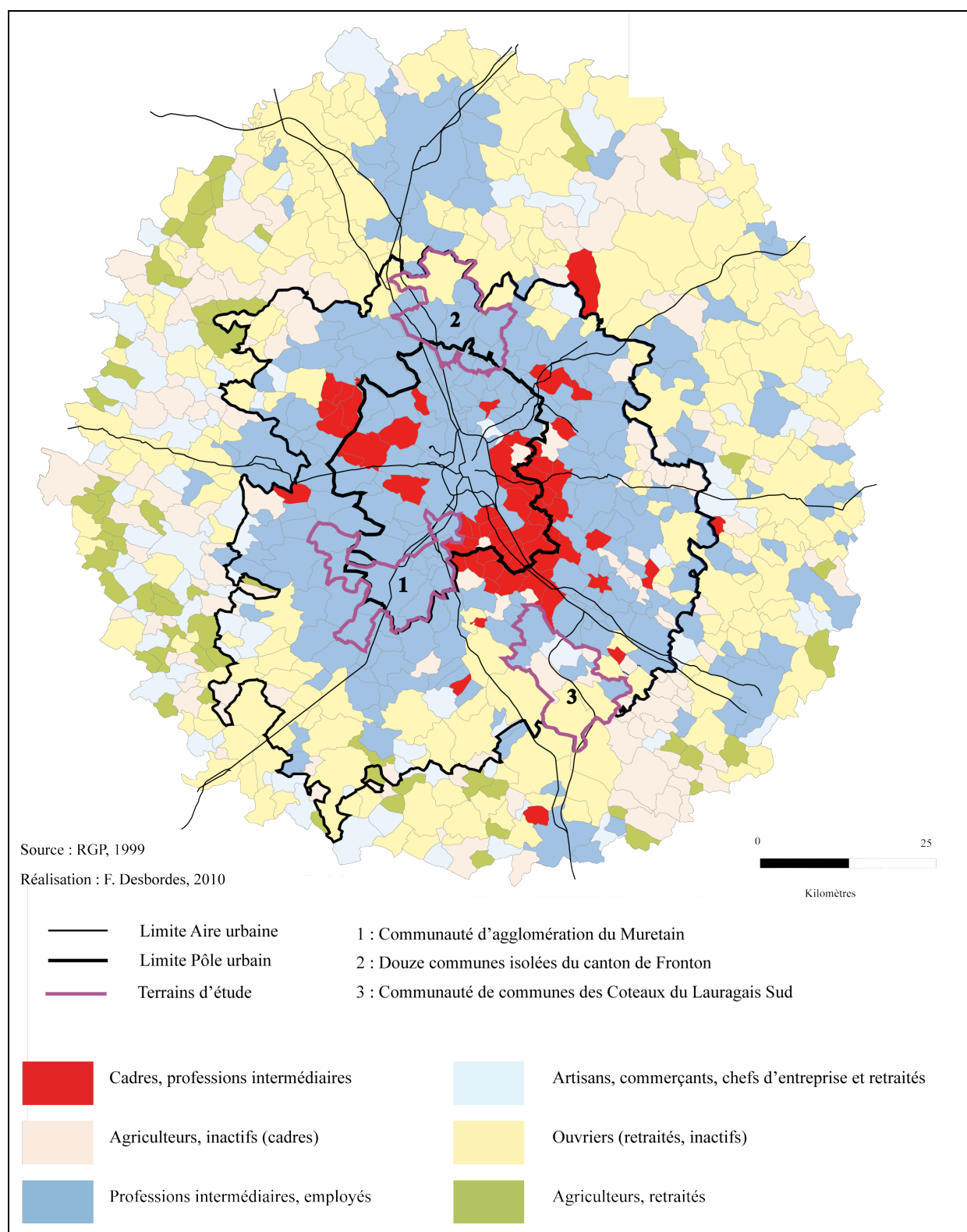
1.4. Des terrains à l'image de la « diversité toulousaine » (AUAT, 2008)

Cette diversité de la trajectoire démographique de ces trois terrains ne préjuge pourtant pas de la diversité de leur profil social.

²²⁰ La frange nord limitrophe de Toulouse ou n'en étant éloigné que d'une dizaine de kilomètres.

²²¹ Deux échangeurs irriguent notamment le territoire.

Carte 52 : En 1999, des terrains au profil socioprofessionnel assez proche



Si des différences existaient de manière ténue en 1999 entre ces terrains, le canton de Nailloux dénotant par un profil plus diversifié, témoin d'un basculement à l'œuvre vers les catégories motrices

de la périurbanisation (professions intermédiaires et employés surreprésentées dans quatre communes) sur fond de profils plus « ruraux » (Nailloux faisant office de bourg pour des communes encore marquées par la présence d'agriculteurs, d'ouvriers, de retraités et d'inactifs) par opposition au profil périurbain « classique » du canton de Fronton et de la CAM aux professions intermédiaires et employés bien représentés, en 2006, c'est l'image de la marqueterie sociale des espaces périurbains qu'ils renvoient tant leur différenciation interne s'est accentuée.

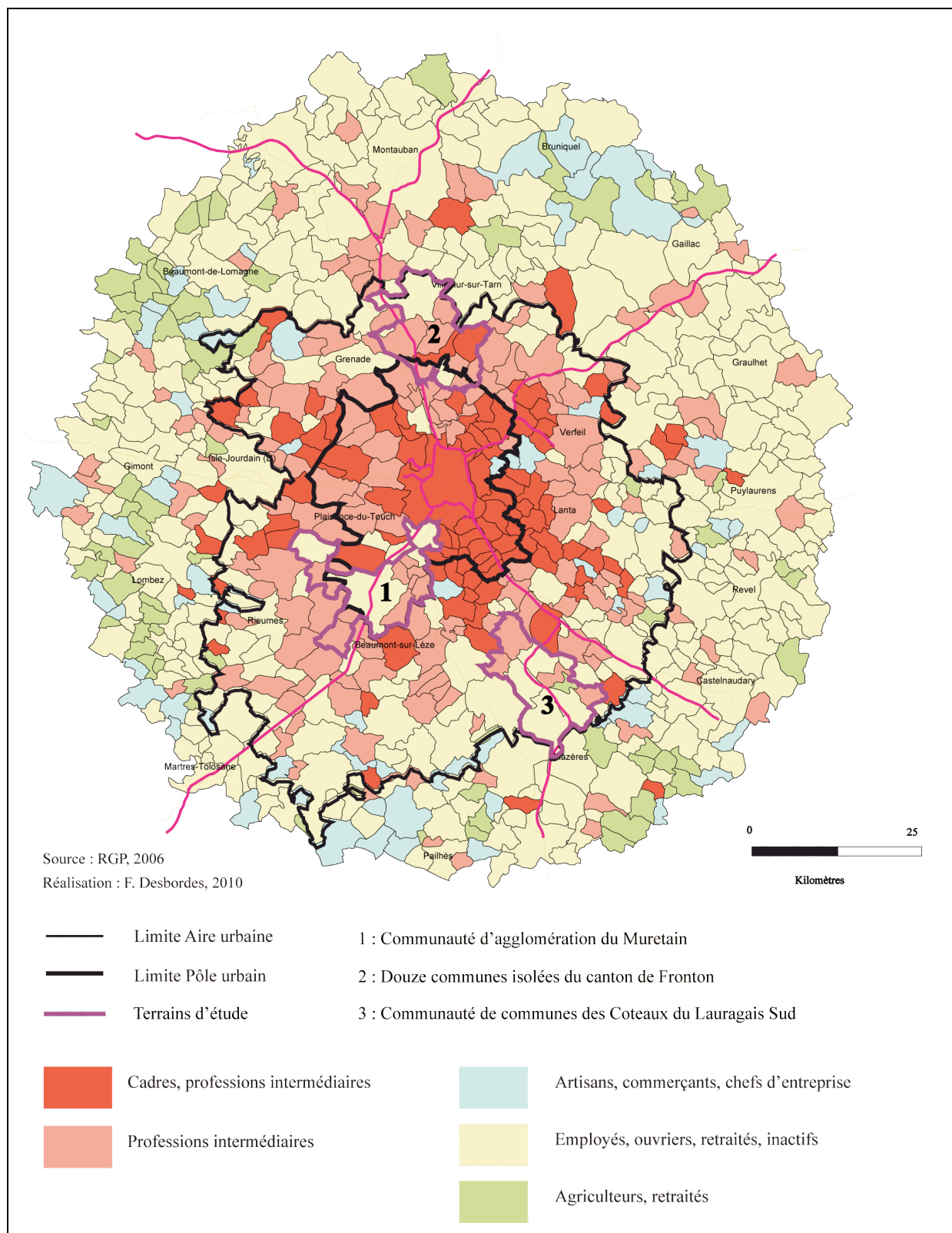
Ainsi, le profil dominant voire exclusif en 1999 dans le Frontonnais et la CAM, construit autour des professions intermédiaires et employés, s'est dissous au profit d'une diversification des profils communaux de chaque territoire. Sur la base des évolutions dont il a été fait mention précédemment²²² (élévation du profil moyen de l'aire urbaine, éparpillement des catégories socioprofessionnelles les plus aisées), coexistent dès lors dans ces territoires des communes au profil moyen plus élevé (surreprésentation de professions intermédiaires ou de professions intermédiaires et de cadres), des communes dont le profil s'est diversifié (surreprésentation d'employés, ouvriers, inactifs et retraités²²³) et des communes où les agriculteurs et les retraités sont toujours surreprésentés. Si cette coexistence frappe dans chaque territoire, des nuances peuvent apparaître dans le détail qui renvoient en partie à une disposition centre / périphérie des catégories socio-professionnelles. Ainsi, le Muretain affiche un « déclassement » social rare en première couronne, renvoyant tant au vieillissement de ces premières couronnes périurbaines qu'à la spécialisation économique de ce territoire (Jaillet, Jalabert, 1993) qui en fait le quadrant le moins bien côté du pôle urbain : les employés y côtoient dès lors plus fortement qu'auparavant les ouvriers, inactifs et retraités.

A l'inverse, le Frontonnais se démarque par l'élévation marquée de son profil puisque les communes où les professions intermédiaires, parfois associées aux cadres, sont surreprésentées dominent, conformément au constat de la diffusion des catégories plus aisées à des couronnes plus éloignées de la ville-centre. Enfin, le canton de Nailloux présente des ressemblances avec le Muretain puisqu'y coexistent des communes de surreprésentation de professions intermédiaires et d'autres où se mêlent employés, ouvriers, inactifs et retraités. Mais contrairement à l'analyse en termes de déclassement que l'on pouvait faire au sujet du Muretain, la situation de ce canton s'apparenterait plutôt à celle d'un territoire en voie d'ascension sociale dans la continuité du SICOVAL dans la mesure où ce sont les communes limitrophes de cette communauté d'agglomération qui affichent d'ores et déjà un profil social élevé.

²²² Cf. Chapitre IV.

²²³ Diversification qui doit s'interpréter au regard de la situation 1999 de ces communes : indice de la valorisation d'une commune quand les employés sont venus s'ajouter, sous l'effet de l'avancée de la vague périurbaine, aux autres catégories (ouvriers, inactifs, retraités), elle peut au contraire renvoyer à une forme de fragilisation sociale lorsque cette coexistence de catégories socioprofessionnelles plus diverses succède à la surreprésentation d'employés, notamment dans les communes entrant dans un deuxième âge de la périurbanisation.

Carte 53 : En 2006, des terrains à l'image de la diversification des profils socioprofessionnels à l'œuvre dans l'aire urbaine et au-delà



Sur la base de ces différenciations démographiques et sociales qui se jouent tant à l'échelle de l'aire urbaine qu'à celle plus locale de nos terrains d'étude particuliers, on ne peut que reconnaître, conformément à l'analyse menée dans le Chapitre IV, la diversité des espaces périurbains de la métropole toulousaine qu'une présentation plus précise de chacun des territoires choisis va finir d'illustrer.

2. Des territoires au profil différencié

Afin de mieux saisir la diversité des enjeux auxquels sont confrontés les espaces périurbains de cette métropole, il convient de dresser un tableau de la situation socio-économique de chacun de ces terrains qui nous permettra de mieux entrer, dans le chapitre suivant, dans l'analyse de leur positionnement et de son évolution, sous l'effet de l'exercice de planification en cours, sur l'échiquier territorial de l'aire urbaine toulousaine.

2.1. La communauté d'agglomération du Muretain

Le choix d'une communauté d'agglomération, qui nous permettait d'avoir un terrain d'étude partie prenante du SMEAT et du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, s'est porté sur le Muretain, dont la construction est certes récente (2004) mais s'est faite sur la base d'une histoire intercommunale plus ancienne (Cf. chapitre V). Il s'agit en outre d'un territoire moins mobilisé dans la recherche que le canonique exemple du SICOVAL. La recherche a en effet beaucoup mobilisé ce territoire, pionnier à bien des égards : de par l'ancienneté de sa constitution, de par l'utilisation de l'opportunité commerciale comme base à la coopération, de par la réactivité institutionnelle dont il a fait preuve tout au long de son existence, de par encore son projet territorial profondément périurbain en tant qu'il fait de la protection de l'environnement et de la maîtrise de l'urbanisation les fondements de son action. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons citer les travaux déjà mentionnés de F. Tomas qui l'utilise comme exemple de la production de la ville en périphérie urbaine²²⁴, ceux de C. Gherrinha qui le mobilise sur le thème de la structuration territoriale des périphéries urbaines²²⁵, ou encore ceux de Sandrine Bacconnier-Baylet portant sur l'agriculture périurbaine²²⁶. A l'inverse, de création plus récente, de facture plus classique puisque l'on a vu dans le chapitre II que la constitution

²²⁴ TOMAS F., 1997, « Produire de la ville en périphérie urbaine : le cas du SICOVAL », in *Géocarrefour, Revue de géographie de Lyon*, vol. 72, n°2, p. 143-152.

²²⁵ GUERRINHA C., 2008, *La gouvernance des régions urbaines : l'exemple des politiques de déplacements à Grenoble et Toulouse*, Thèse de doctorat en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université Paris Est / Institut d'Urbanisme de Paris.

²²⁶ BACCONNIER-BAYLET S., 2006, *L'agriculture dans les espaces périurbains toulousains : discours, pratiques et enjeux autour de l'activité agricole dans les politiques d'aménagement*, Thèse de doctorat en géographie-aménagement, Université Toulouse 2 le Mirail.

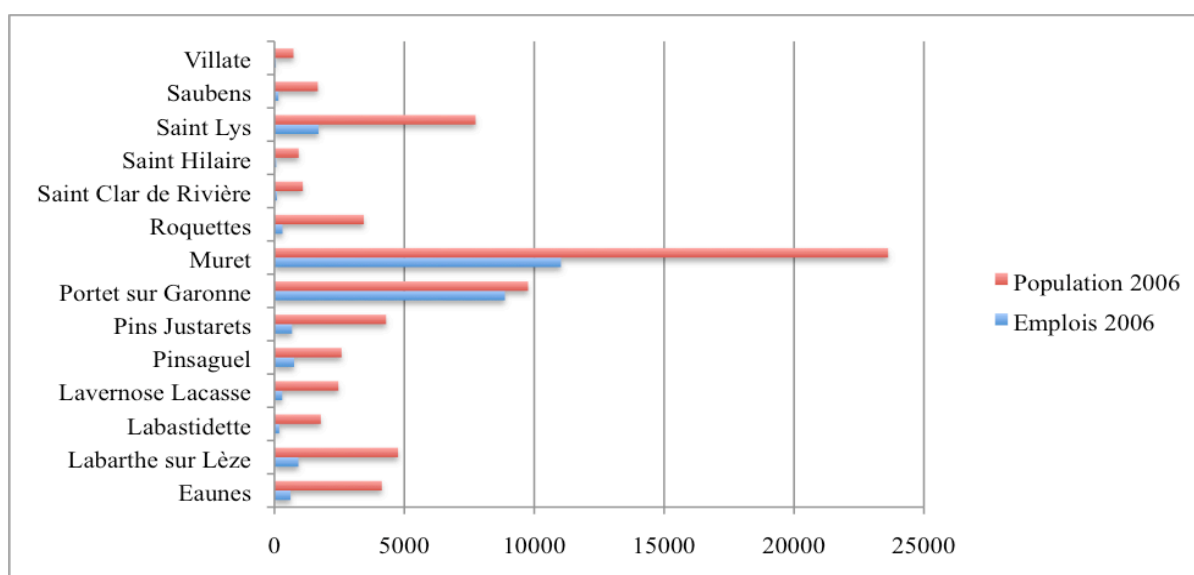
d'intercommunalités périurbaines était devenue monnaie courante, la communauté d'agglomération du Muretain est un terrain d'étude moins sollicité, même s'il a notamment servi de base à l'élaboration de « *Suburbia* », modèle d'intercommunalité hétérogène développé par P. Estèbe dans son ouvrage consacré au gouvernement de la ville mobile (2008). Or cette communauté apparaît relativement intéressante dans la mesure où c'est un territoire très hétérogène, dont les pôles économiques revêtent une importance qui dépasse largement les limites intercommunales et dont l'attractivité résidentielle toujours forte va de pair avec son entrée dans un deuxième âge de la périurbanisation.

2.1.1. Un territoire hétérogène

Dernière créée, au 1^{er} janvier 2004, des communautés d'agglomération toulousaines, la communauté d'agglomération du Muretain peut apparaître comme la plus fragile, d'autant qu'elle naît de la fusion partielle de trois communautés de communes pré-existantes (Cf. chapitre V). Le territoire couvert, en forme de Y, est relativement étendu (25 kilomètres du Nord au Sud et d'Est en Ouest) mais aussi discontinu entre les deux branches du Y (Saint-Lys et Portet-sur-Garonne) et, par là même, relativement hétérogène.

Comme en atteste le graphique suivant mettant en regard population et emplois des quatorze communes de ce territoire, cette intercommunalité apparaît bien comme « *hétérogène* », pour reprendre l'analyse de P. Estèbe (2008), puisqu'elle associe deux communes qui font office de ville-centre d'un point de vue démographique et économique, Muret et Portet-sur-Garonne, à des communes à vocation résidentielle.

Figure 13 : Nombre d'habitants et d'emplois par commune dans la CAM en 2006

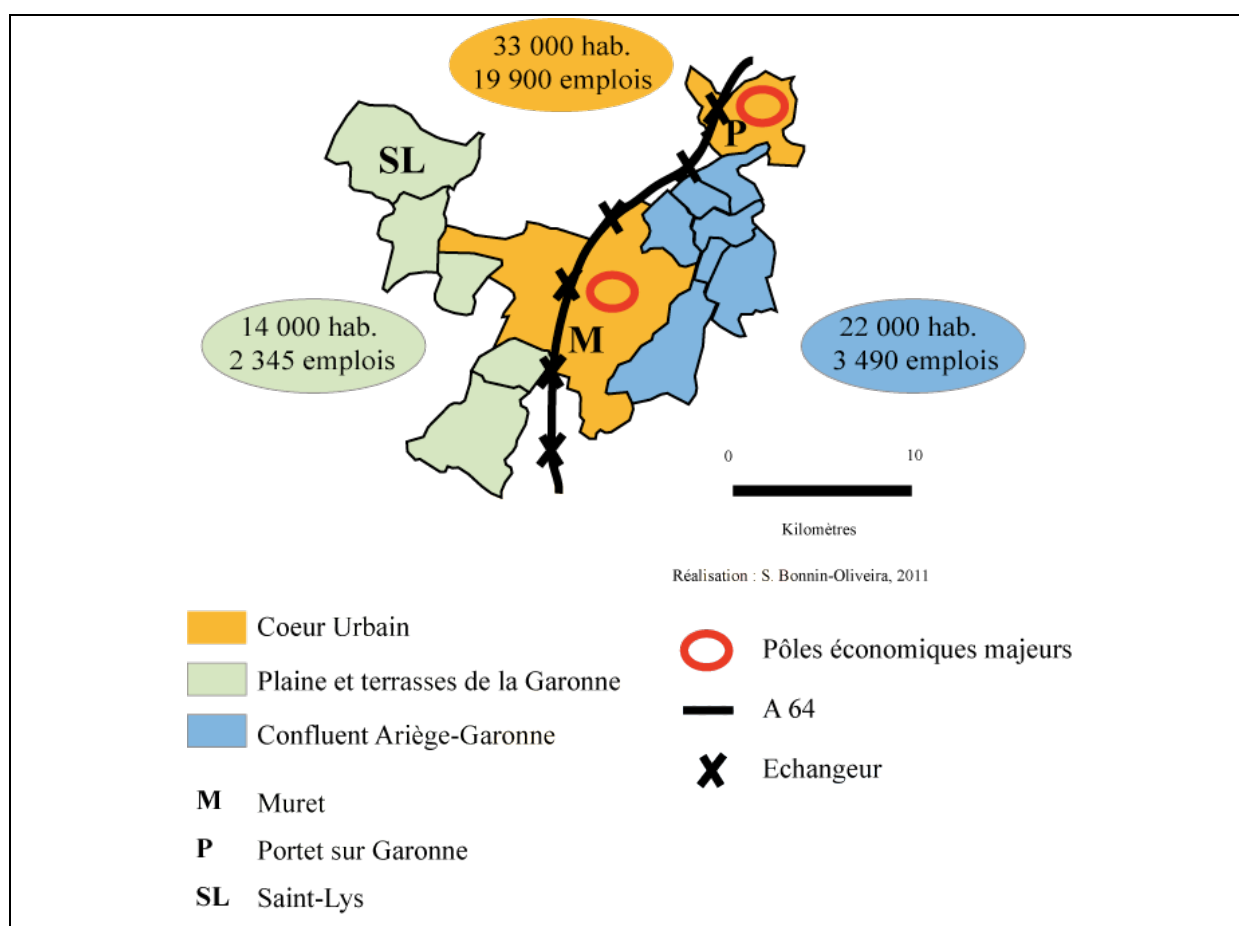


Source : INSEE, RGP 2006

Or, si les revenus par habitant sont relativement équivalents d'une commune à l'autre (en fait légèrement inférieurs pour les deux communes centres), ce n'est pas le cas des revenus fiscaux issus de la taxe professionnelle, amplement supérieurs dans ces deux mêmes communes. Une large part du budget de la communauté d'agglomération repose alors sur elles, même si cette forme de solidarité territoriale se fait à l'encontre de la solidarité sociale puisque ces communes riches en taxe professionnelle sont aussi celles qui abritent les populations les plus modestes du territoire (Estèbe, 2008).

Ce premier niveau de lecture opposant communes centres et communes résidentielles ne suffit pas à rendre compte de la diversité de cette intercommunalité qui s'organise en outre en « *trois entités paysagères distinctes qui ont fortement déterminé ses logiques d'urbanisation et de développement économique* » (Projet de territoire et de contrat cadre pour l'agglomération du Muretain présenté en conseil municipal de Pins-Justarets le 20 décembre 2004).

Carte 54 : La communauté d'agglomération du Muretain, un territoire hétérogène



On y retrouve bien sûr les deux villes centres, Muret et Portet-sur-Garonne, qui constituent le cœur urbain de cette intercommunalité et concentrent, en 2006, la moitié de la population (avec un peu plus

de 33 000 habitants) et 77 % des emplois (près de 20 000 sur les 25 000 que compte la communauté d'agglomération). Mais les autres communes, à vocation essentiellement résidentielle, se répartissent en deux groupes aux spécificités marquées. A l'Est, les communes de Pinsaguel, Roquettes, Villate, Pins-Justarets, Saubens, Labarthe-sur-Lèze et Eaunes forment le « confluent Ariège-Garonne » : elles rassemblent près de 22 000 habitants dans un espace mixte où les terres agricoles et les espaces naturels côtoient les zones d'habitat et d'activités économiques diversifiées qui fournissent près de 3 500 emplois. A l'Ouest, Saint-Lys, Saint-Clar-de-Rivière, Labastidette, Saint-Hilaire, Lavernose-Lacasse et Ox (commune rattachée à Muret) occupent la plaine et les premières terrasses de la Garonne. 14 000 habitants y vivent dans un espace rural préservé où le développement économique, limité puisqu'on n'y recense qu'un peu plus de 2 300 emplois, est essentiellement tourné vers les services. Cette différence entre un Est fonctionnellement plus diversifié et un Ouest plus rural est telle que certains maires opposent plus volontiers cet Ouest à tout le reste, à l'image du maire de Lavernose-Lacasse pour qui *« on est cinq ou six communes répertoriées en tant que communes rurales et on a du plus urbain dans tout le centre, Muret, Portet, Pinsaguel, Pins-Justarets, Eaunes un peu aussi sur le haut et Labarthe sur le côté »* (entretien, 2010).

Quelles que soient leurs nuances d'appréciation, les maires de cette intercommunalité sont conscients de cette hétérogénéité que quelques situations très concrètes viennent illustrer : la tenue de deux forums de l'emploi différents, l'un à Saint-Lys, l'autre à Portet-sur-Garonne, est ainsi citée en exemple par le maire de cette dernière commune comme symptomatique de l'existence de plusieurs bassins de vie au sein de la CAM.

« C'est un territoire qui n'est pas un territoire cohérent à l'évidence, il n'échappera à personne que si on fait deux forums de l'emploi, un à Portet, un à Saint-Lys, ce n'est pas pour le plaisir et ce n'est pas pour satisfaire le maire de Portet et celui de Saint-Lys, [...] c'est parce qu'il y a des bassins de vie et des bassins d'emploi et des bassins économiques différents. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

2.1.2. Muret et Portet-sur-Garonne, des pôles économiques dont le rayonnement dépasse les limites de la CAM

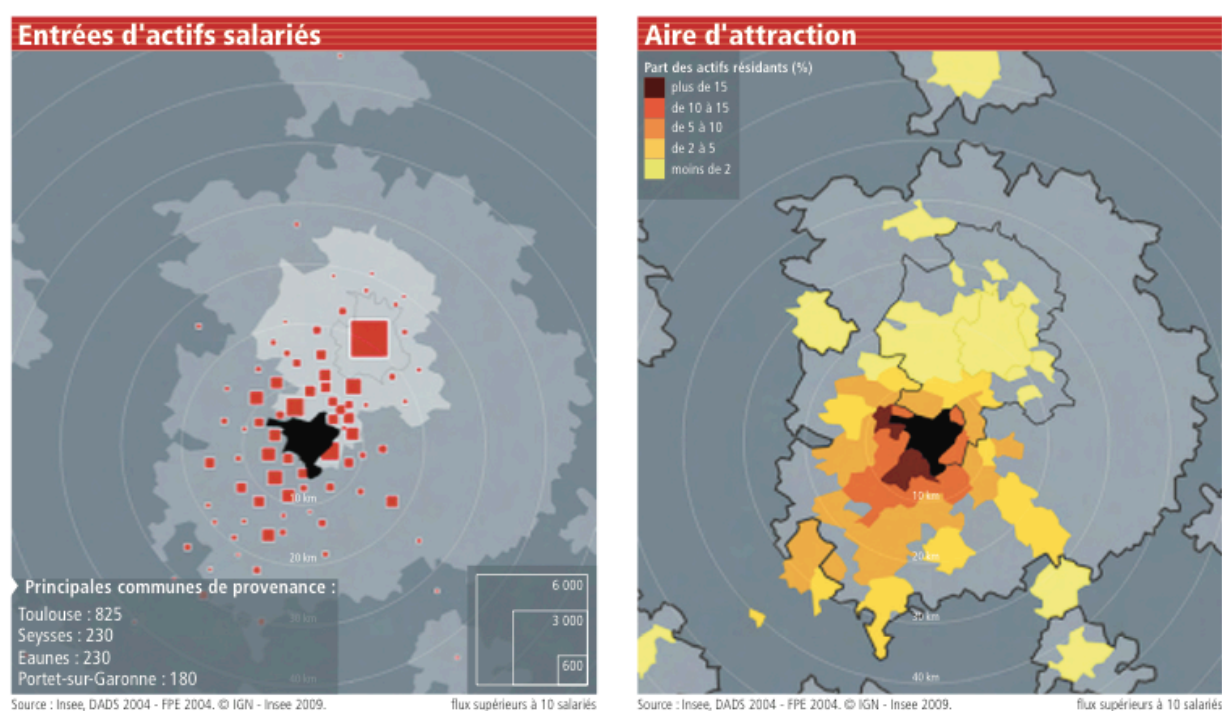
Comme on vient de le voir, ces deux communes sont la locomotive économique de cette intercommunalité. Mais leur rayonnement dépasse largement le territoire de la CAM, pour des raisons différentes qui font de ce secteur sud-ouest un élément structurant, et donc un acteur incontournable, de l'agglomération toulousaine.

Première en nombre d'habitants et d'emplois, Muret tient en la matière son rang de sous-préfecture. A ce titre, en plus des emplois offerts dans les services publics (sous-préfecture, tribunal d'instance, pôle emploi...), la gamme d'activités que l'on y trouve est large : hormis une sous représentation des

emplois d'artisans, de commerçants et de chefs d'entreprise²²⁷, Muret affiche des pourcentages d'emplois dans les autres catégories socioprofessionnelles proches de la moyenne de la CAM. Même si son ratio emplois / actifs résidents ayant un emploi est inférieur à celui de Portet-sur-Garonne et s'est même un peu affaibli entre 1999 et 2006, il dépasse toujours légèrement le rapport de un emploi pour un actif résident.

Muret constitue donc un véritable pôle d'emplois non seulement pour ses actifs résidents (près de 30% des salariés résidant à Muret y travaillent), pour les communes de la CAM (plus de 15% des salariés résidents des communes de Labastidette, Saint-Clar-de-Rivière, Saint-Hilaire ou encore Lavernose-Lacasse travaillent ainsi à Muret) mais aussi pour l'ensemble de l'aire urbaine. Sans compter que son statut de sous-préfecture à l'échelle d'un arrondissement qui compte 11 cantons et 126 communes lui permet de rayonner sur un large secteur sud de l'aire urbaine, même si cela concerne des pratiques relativement ponctuelles et exceptionnelles dans le temps.

Carte 55 : Muret, une sous-préfecture pourvoyeuse d'emplois



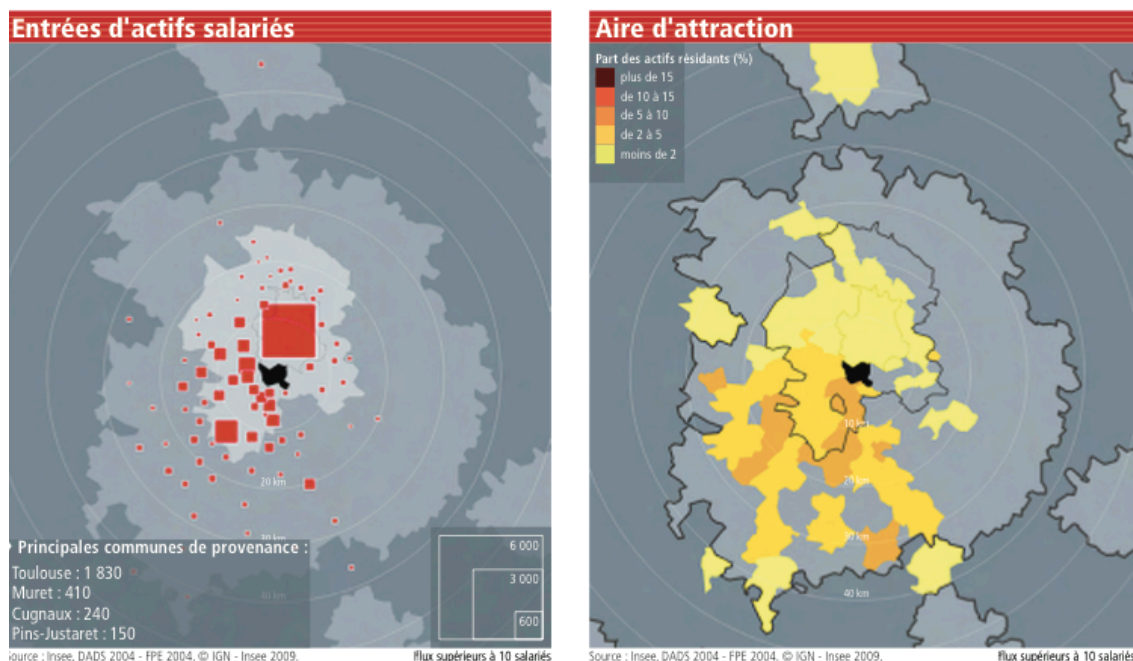
Source : AUAT, 2009

Derrière ce moteur économique à base administrative, la CAM revêt également une importance particulière dans l'aire urbaine toulousaine en raison du poids économique que lui confère l'immense zone commerciale installée à Portet-sur-Garonne. Pour son maire, « *Portet est à la CAM ce que la CAM est à l'aire urbaine* » (entretien, 2010) puisque la position d'interface de la commune entre la

²²⁷ Encore plus forte à Portet-sur-Garonne, cette sous-représentation s'explique sans doute par la présence de grandes et moyennes surfaces concurrençant le petit commerce.

communauté urbaine du Grand Toulouse et la communauté d'agglomération du Muretain fait écho à la liaison que fait la CAM entre la CUGT et l'aire urbaine, d'un point de vue géographique autant que fonctionnel. Portet-sur-Garonne, et derrière elle la CAM, constitue en effet une polarité économique majeure non seulement à l'échelle du pôle urbain mais également à l'échelle de l'aire urbaine, du sud de la Haute-Garonne et même de l'Ariège.

Carte 56 : Portet sur Garonne, un pôle d'emploi à l'échelle de l'aire urbaine



Source : AUAT, 2009

Ce développement doit d'ailleurs beaucoup à sa position stratégique au cœur géométrique de la répartition de la population du département après l'échec de la ville nouvelle du Mirail²²⁸.

« Le choix était techniquement visionnaire de vouloir faire une ville nouvelle au Mirail car c'est le cœur géométrique de la répartition de la population en Haute-Garonne. C'est une position stratégique, c'était le bon endroit. D'ailleurs pourquoi Portet s'est développé si près ? Parce que c'était un choix lié aux lois d'attraction des marchés... L'effet d'image a fait que ça a basculé mais pas trop loin de là. » (entretien ancien directeur de l'AUAT, 2008)

Cette situation de centralité se reflète dès lors dans le rayonnement de la commune qui, comme pour Muret, s'entend à deux niveaux :

²²⁸ Conformément à la loi des lieux de marchés (Von Thunen) ou la théorie des lieux centraux (Christaller).

- celui du bassin commercial d’abord, qui permet notamment à la CAM d’afficher un taux de rétention de 66% tout type d’achat confondu²²⁹ et de desservir une très vaste zone de chalandise,
- celui du bassin d’emploi ensuite, comme on le voit sur la carte précédente, puisque la commune, qui compte 35% de postes d’employés, offre plus de deux emplois pour un actif résident (INSEE, 2006) et attire ainsi près de 7 000 salariés provenant de l’ensemble de l’aire urbaine et en particulier de la CAM elle-même, retenant par exemple 23% de ses salariés résidents et attirant notamment de 5 à 10% des salariés résidents des communes de Saubens ou Roquettes.

Derrière ces géants économiques, seules deux communes ont un indicateur de concentration de l’emploi²³⁰ supérieur à 50 (Pinsaguel et Saint-Lys), tandis qu’il est inférieur à 20 dans quatre communes (Villate, Saint-Hilaire, Saint-Clar-de-Rivière et Roquettes).

Enfin, non plus sur le plan de la répartition de l’emploi mais du point de vue de sa nature, notons que le tissu économique, quoique globalement uniforme au sein de la CAM, présente néanmoins des singularités dans quelques communes :

- Saint-Lys compte ainsi plus de 40% d’emplois d’employés, ce qui témoigne sans doute de l’existence d’une armature de petites et moyennes entreprises bien développée dans cette commune qui arrive au troisième rang démographique de la communauté ;
- Eaunes et Lavernose-Lacasse se détachent par l’importance des emplois d’artisans-commerçants qui en fait des bourgs desservant les communes alentours :

« Alors elle a un attrait la commune sur le plan commercial parce que nous sommes proches de Labarthe sur Lèze, Pins Justarets, Lagardelle sur Lèze, Beaumont sur Lèze et donc quand on regarde et quand je discute avec les commerçants de la commune, ils ont beaucoup de clientèle qui vient des communes que je viens de vous citer en considérant aussi que le plateau qui mène de Muret à Eaunes, une bonne partie des Muretais qui sont sur ce plateau sont des clients potentiels de nos commerces, ils ont plus vite fait de venir chez nous et de se stationner que de rentrer dans Muret, ça c’est un attrait important. » (entretien maire de Eaunes, 2010)

- Les emplois d’ouvriers sont sur-représentés dans les communes de Labarthe-sur-Lèze et Pinsaguel, indice d’une activité industrielle ou artisanale plus développée ;
- La commune de Lavernose-Lacasse se détache enfin par l’importance du secteur agricole qui offre encore près de 9% des emplois de la commune dont la surface agricole s’élève à 1 200 hectares.

²²⁹ Selon une étude menée en 2005 par la CCI de Toulouse sur les comportements d’achat des ménages en Haute-Garonne, le taux de rétention exprimant la part des dépenses réalisées par les ménages d’une zone donnée au sein de cette même zone.

²³⁰ Qui exprime, selon la définition qu’en donne l’INSEE, le rapport entre le nombre d’emplois de la commune pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la commune.

2.1.3. Une première couronne périurbaine toujours dynamique et socialement diverse

- *Un fort dynamisme démographique d'ensemble*

Ce poids économique, concentré sur quelques communes, ne doit pas masquer la fonction résidentielle forte de ce territoire qui a très tôt participé à accueillir le développement démographique de Toulouse de par sa position frontalière avec la ville-centre. Depuis 1968, la population a été multipliée par 2,5 pour approcher les 70 000 habitants en 2006. L'évolution est continue de 1968 à 1990 avec un taux de variation annuel moyen de 3%, tandis que depuis 1990, un léger tassement se fait sentir, la population n'augmentant que de 1,9% par an. Toutefois, portant sur des effectifs de plus en plus importants au fil des années, ces taux de croissance ralentis se traduisent par des gains de population toujours importants : le nombre d'habitants gagnés entre 1999 et 2006 égale ainsi presque celui du pic de croissance qu'a représenté la période 1982-1990.

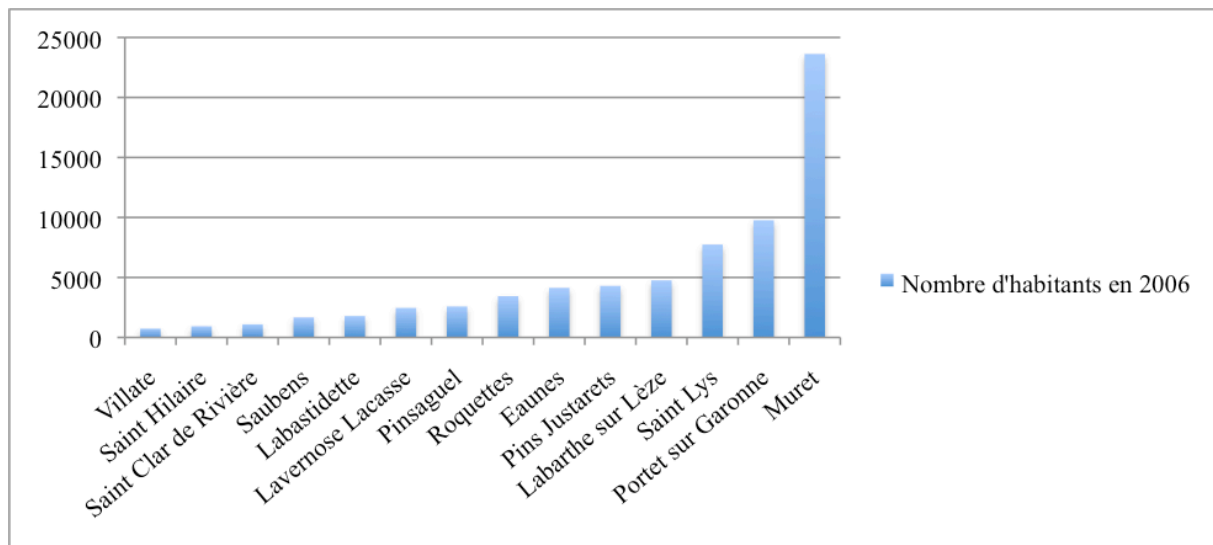
Ce moindre dynamisme de la croissance s'explique en partie par la localisation de cet espace à la charnière entre première et deuxième couronnes : plus précocement touchées par la périurbanisation, ces couronnes sont aujourd'hui moins dynamiques que les territoires du front d'urbanisation en raison de la raréfaction du foncier, de sa cherté, ainsi que de politiques municipales dont les priorités ont changé. Moins enclines au développement, elles s'attachent désormais à répondre aux attentes d'une population ancrée, diversifiée en termes de classes d'âge et dont les besoins en logement évoluent notamment en lien avec la décohabitation des jeunes et le vieillissement d'une partie de la population.

- *Mais des rythmes communaux variés*

Ce dynamisme démographique n'a cependant pas été uniforme sur l'ensemble du territoire : si toutes les communes ont connu une croissance continue au fil de la période²³¹, les rythmes de ce développement ont varié en fonction de la taille des communes. La hiérarchie urbaine n'a pas changé puisque Muret et Portet-sur-Garonne, qui ont presque doublé leur population, demeurent les deux communes les plus peuplées.

²³¹ Une seule commune, Pinsaguel, a connu une légère perte de population entre les recensements de 1990 et 1999 avant de retrouver le chemin de la croissance entre 1999 et 2006 sans pour autant rattraper son niveau de 1990.

Figure 14 : Un territoire dominé par sa ville-centre, Muret



Source : INSEE, RGP, 2006

Néanmoins, leur poids respectif dans l'ensemble de la population a fortement diminué (de 50 à 34% pour Muret, de 20 à 14% pour Portet-sur-Garonne), témoignant d'une croissance plus forte de petites communes dont la fonction résidentielle s'affirme²³², même si Muret continue de compter autant d'habitants que les onze communes les moins peuplées de la CAM. Seule la commune de Pinsaguel affiche un développement moins important que ces deux communes centres pour cause de choix politique d'abord dans les années 1990, de contraintes structurelles ensuite (coupure liée aux voies de communication et zonage du plan de prévention du risque inondation). Toutes les autres ont une augmentation supérieure, voire très supérieure à celle de Muret et Portet-sur-Garonne, six communes ayant vu leur population multipliée par 6 ou plus (jusqu'à 14 à Roquettes).

Les écarts démographiques, quoique encore forts eu égard au poids quand même important de Muret, 4^{ème} ville du département, se sont donc réduits. Saint-Lys, troisième ville de l'intercommunalité en 1968, renforce ce rang en gagnant 6 000 habitants, soit une augmentation de près de 350 % de sa population. Des neuf communes de moins de 1000 habitants en 1968, il n'en reste plus que deux, tandis que quatre ont même dépassé les 3000 habitants.

- *Un territoire qui donne à voir l'avancée du front de périurbanisation*

Si l'on s'intéresse non plus à l'ensemble de la période mais à chaque période intercensitaire, force est de constater que les rythmes de croissance ont connu, conformément à l'analyse faite précédemment

²³² Puisque l'emploi reste pour sa part fortement concentré chez ces deux poids lourds démographiques (Cf. supra).

de l'intégration progressive de ce territoire dans l'aire urbaine, un report géographique typique du phénomène de périurbanisation. Entre 1968 et 1982 en effet, les taux de croissance les plus forts sont concentrés dans les communes situées à l'Est du cœur urbain de l'intercommunalité (Muret et Portet-sur-Garonne), plus proches de Toulouse mais aussi plus accessibles. Les années 1982 à 1990 marquent une période de transition où quelques communes de l'Est et quelques-unes de l'Ouest se partagent la croissance relative la plus importante. Depuis 1990 en revanche, ce sont ces communes de l'Ouest qui affichent le plus fort dynamisme mais avec des taux de croissance inférieurs aux taux de la période 1968-1982.

Plusieurs facteurs ressortent des entretiens pour expliquer ce recul des taux de croissance dans les communes auparavant les plus dynamiques et leur report concomitant sur les autres communes. Saturation des équipements tels que station d'épuration ou école, diminution du foncier disponible ou malthusianisme foncier volontaire se traduisent en effet par un renchérissement des prix qui débouche sur une sélectivité plus grande à l'installation, comme en atteste l'augmentation significative des populations de cadres, professions intellectuelles supérieures et professions intermédiaires dans les communes les plus proches de Toulouse et le report des populations plus modestes sur les franges de la CAM. Ainsi, tandis que le maire de Labarthe-sur-Lèze reconnaît que sa commune est « *loin d'être une des communes les plus pauvres en terme de revenu fiscal* » (entretien, 2007), celui de Saint Hilaire est conscient d'« *avoir les personnes qui ont le revenu moyen le plus faible* » (entretien, 2010), même s'il faut sans doute relativiser cette situation au regard de celle des deux villes centres de la CAM dont les revenus par habitant sont inférieurs à ceux de la communauté, en raison notamment d'un parc social plus important dans ces deux communes.

« J'ai 21% de logement social, alors c'est pas l'article de la Dépêche qui dit que j'en ai 80 qui gagnent des fortunes, c'est pas ça la richesse, c'est une population globale, on a beaucoup plus de prolo qu'à Roquettes. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Dès lors, au-delà des répercussions sociales de ce renchérissement du foncier et de l'immobilier en première couronne et du déplacement de front de périurbanisation qui en découle, ce sont également les équilibres démographiques qui sont mis à mal. Les jeunes couples avec enfants de la classe moyenne, moteur traditionnel de la croissance périurbaine, ne trouvant plus à se loger dans les communes les plus proches se déplacent vers la périphérie, non seulement de la CAM mais également au-delà, tandis que les premières couronnes sont confrontées à un vieillissement qui soulève des enjeux nouveaux en termes de politiques publiques, non plus pour accompagner le développement par la mise en place d'équipements mais pour en assurer la pérennité et la rentabilité.

« Il faut un renouvellement de la population parce que beaucoup de personnes vont être âgées maintenant. Il faut accueillir de la population pour faire vivre les écoles... Or le prix est passé du simple au double : la moindre maison se vend aujourd'hui au minimum 150 000 euros, avec une moyenne à 200 000 euros. Il y a 5-10 ans, c'était moitié moins. » (entretien maire de Labarthe-sur-Lèze, 2007)

Réceptacle d'un développement résidentiel fort symptomatique de la vigueur de la périurbanisation toulousaine, la CAM semble aujourd'hui entrer dans un deuxième âge de la périurbanité où la gestion de l'existant, le renouvellement urbain et la diversification générationnelle et fonctionnelle vont prendre le pas sur le développement résidentiel, même si le relatif essoufflement de la croissance qui se dessine au fil des périodes intercensitaires et qui semble d'autant plus fort que l'on est proche de Toulouse n'en touche pas moins des communes dont les effectifs ont augmenté au fil de la période et se traduit donc par une croissance de population en nombre absolu toujours relativement importante.

2.2. La communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud (CoLaurSud)

En raison des objectifs de notre recherche, cette communauté de communes, ancrée au sein du Pays Lauragais dont les contours épousent ceux du SCOT Lauragais, a été la première à attirer notre attention. En plein développement démographique, ce territoire apparaît particulièrement entreprenant en termes économiques, sa stratégie reposant sur la création d'un village des marques pourvoyeur d'emplois tant dans le domaine commercial que touristique et s'inscrivant dans une logique de structuration de pôles d'équilibre périurbains. Ajoutée à la personnalité du créateur de cette communauté de communes, à la fois conseiller général, président tournant du Pays Lauragais²³³ et président du Syndicat mixte du SCOT du Pays Lauragais, cette stratégie contribue à rendre ce territoire visible sur la scène métropolitaine et dans la vie locale (par voie de presse notamment).

2.2.1. Un territoire au dynamisme démographique accéléré depuis l'ouverture d'un échangeur autoroutier

- *La fin progressive de l'exode rural*

Fortement marqué par sa ruralité, le développement du territoire de l'actuelle communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud est relativement récent et se traduit par une croissance résidentielle continue depuis le recensement de 1968. Modéré entre 1968 et 1975 (100 habitants supplémentaires, soit une croissance de presque 3%), l'accroissement de la population s'est amplifié de recensement en recensement, le territoire gagnant 200 habitants entre 1975 et 1982, 450 entre 1982 et 1990, 560 entre 1990 et 1999, soit une augmentation de près de 40% de la population sur l'ensemble de la période 1968-1999, les trois quarts de cette augmentation se réalisant entre 1982-1999.

Cette croissance générale masque toutefois une diversité de trajectoires démographiques, qui traduisent une sortie progressive d'un exode rural qui a marqué ce territoire au point de rester dans les mémoires de nombreux maires.

²³³ Le Pays étant à cheval sur deux départements et deux régions, le principe d'une présidence tournante entre un élu haut-garonnais et un élu audois a été retenu lors de la mise en place de la structure.

« La génération qui a été la mienne, et celles qui ont suivi, quittaient Saint-Léon, partaient, c'est le fameux exode rural, la commune était tombée à 450 habitants en 1970, c'est pas rigolo, on n'avait plus que deux classes difficilement maintenues. » (entretien maire de Saint-Léon, 2009)

Ainsi, sur les dix communes qui composent ce territoire, seules les communes de Calmont et Saint-Léon ont connu une augmentation continue²³⁴ de leur population depuis 1968. Les communes de Nailloux et Mauvaisin, perdant encore de la population entre 1968 et 1975, ont retrouvé le chemin de la croissance à partir de 1975. Cette inversion de la croissance est plus récente encore à Caignac (à partir de 1982) et Aignes (à partir 1990), tandis que quatre communes affichent des trajectoires irrégulières oscillant entre période de croissance et période de diminution de la population (Montgeard, Gibel, Seyre et Monestrol), du moins jusqu'à l'ouverture de l'échangeur autoroutier de Nailloux en 2002 qui a contribué à diffuser le dynamisme démographique à l'ensemble du territoire.

- *Un dynamisme démographique accéléré par l'ouverture de l'échangeur autoroutier*

L'effet d'accélération engendrée par l'ouverture de l'échangeur est flagrant : le rythme de croissance s'est amplifié, le territoire affichant un gain de population de 30% depuis 1999, soit 1 500 habitants gagnés en seulement sept ans alors qu'il en avait précédemment fallu dix-sept pour en gagner 1 000.

« Vous savez, ce qui a fait développer aussi, j'ai oublié de vous le dire, c'est le péage de l'autoroute. C'est là que les gens sont venus, autrement les gens de Toulouse ne seraient jamais venu habiter à Gibel, comprenez bien, passer par les petites départementales, il vous fallait trois quarts d'heure, une heure, là vous prenez le péage à Nailloux, 20 minutes après vous êtes au Palays et vous êtes en 35 minutes au centre ville, y'a l'abonnement, c'est ça qui a fait exploser le canton. » (entretien maire de Gibel, 2009)

A l'exception de Mauvaisin, dont la variation annuelle moyenne de la population est négative sous l'effet d'un solde naturel négatif, l'ensemble des communes du canton connaît une progression. Faible pour les petites communes de Monestrol et Gibel (+0,3 et +0,4% par an)²³⁵, la croissance est soutenue dans le reste de la communauté de communes, avec des taux compris entre 2 et 4% par an, atteignant même 6,5% de croissance annuelle à Nailloux, véritable moteur démographique du secteur.

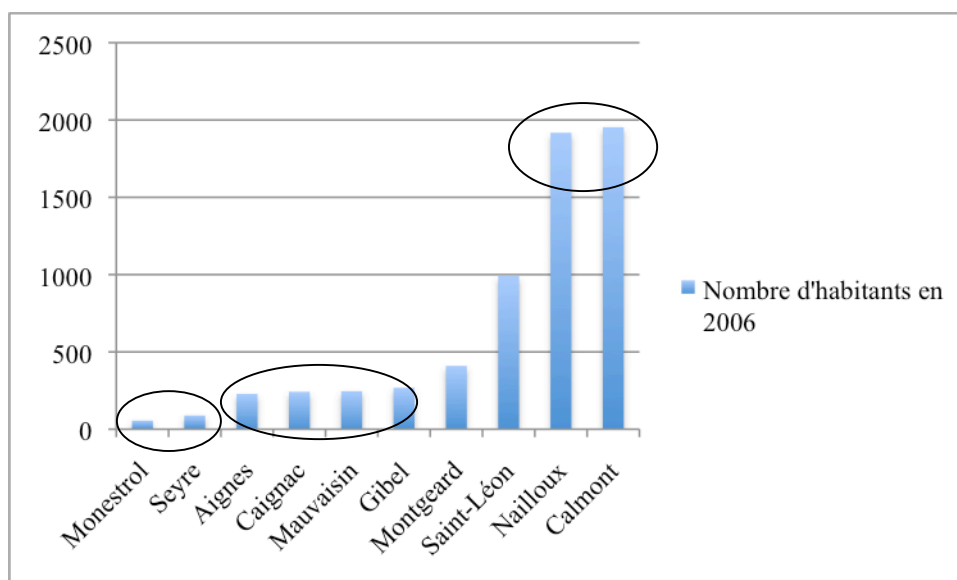
Ce dynamisme récent a dès lors reconfiguré la structure du territoire. Alors qu'en 1968, Calmont était le pôle principal du canton, devant Nailloux et Saint-Léon qui comptaient deux à trois fois moins d'habitants, le développement récent a conféré un nouveau poids au chef-lieu de canton, dont le maire

²³⁴ Ou quasiment continue pour Saint-Léon qui entre 1982 et 1990 a connu une baisse de trois habitants.

²³⁵ Ce qui correspond, eu égard à la population de ces communes, à un gain de une personne à Monestrol et sept à Gibel.

et conseiller général a joué un rôle moteur dans la constitution de la communauté de communes et dans l'affirmation de la commune comme pôle principal de CoLaurSud. Equivalente en poids démographique à Calmont en 2006, ses objectifs de développement en feront la principale polarité du secteur à horizon 2020. La communauté de communes s'organise alors autour de ces deux pôles, Nailloux et Calmont, tandis que Saint-Léon est en position démographique intermédiaire entre ces deux « gros » et les sept autres communes. Ces dernières ne sont néanmoins pas uniformes : si un groupe de quatre communes compte entre 220 et 270 habitants, l'écart n'est pas négligeable entre Montgeard et ses 400 habitants et les deux petits poucets que sont Monestrol et Seyre qui rassemblent moins de 100 habitants chacun.

Figure 15 : CoLaurSud, un territoire organisé structuré par deux pôles



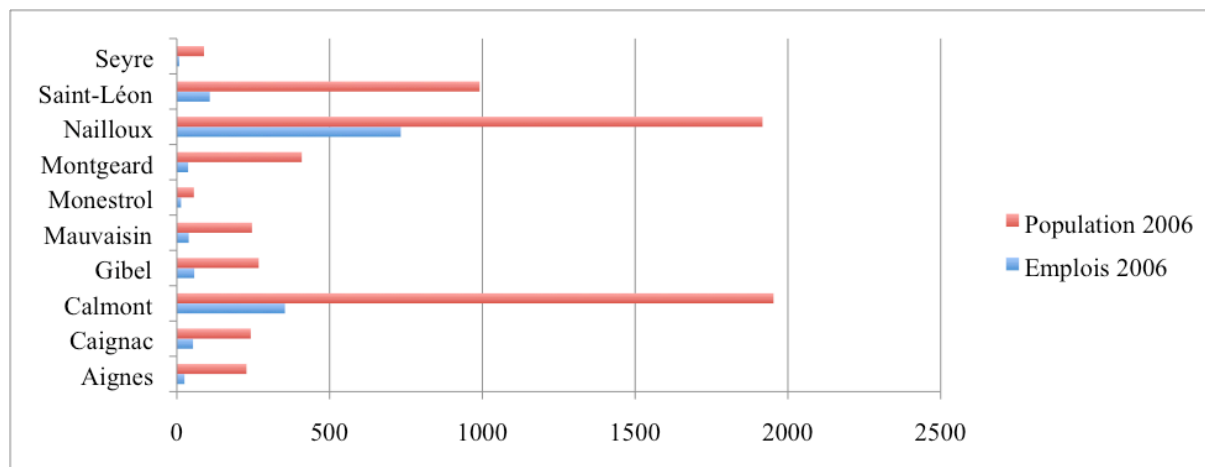
Source : INSEE, RGP 2006

2.2.2. Une transition économique à l'œuvre

- *Un renforcement de la polarisation économique du territoire*

L'activité économique est à l'image de ce dynamisme démographique. L'emploi a en effet aussi fortement augmenté sur le territoire de Colaursud puisqu'en 2006, on dénombre 50% d'emplois de plus qu'en 1999 (1428 contre 928).

Figure 16 : Nombre d'habitants et d'emplois par commune dans la communauté de communes de CoLaurSud en 2006



Source : INSEE, RGP 2006

Cette progression de l'emploi n'est cependant là aussi pas uniforme : si une moitié de communes a gagné de l'emploi, Seyre et Saint-Léon ont simplement maintenu leur niveau de 1999 tandis que trois autres ont perdu des emplois. Si ces pertes sont très limitées dans les communes de Montgeard et Mauvaisin (3 pour la première, 1 pour la seconde), la commune de Aignes affiche une perte de 15 emplois, soit un tiers de l'emploi existant en 1999. Du côté des gains d'emploi également, le constat est déséquilibré : si cinq communes ont gagné de l'emploi, 520 au total, ces gains inégalement répartis sur le territoire traduisent l'accentuation de la polarisation de l'emploi. En effet, les communes de Nailloux et Calmont ont capté à elles seules près de 90% de la création d'emplois. Alors qu'en 1999, elles offraient 67% des emplois du territoire, en 2006, ce niveau atteint 76%. Cependant, le poids de Nailloux, qui a gagné 70% de ces nouveaux emplois, s'est renforcé (passant de 40 à 51 % de l'emploi) au détriment de Calmont, qui n'offre plus que 24,5% des emplois contre 28 précédemment, mais aussi de Saint-Léon qui fait les frais de la stagnation du nombre d'emplois offerts, reculant de 11,5 à 7,5% de l'offre d'emploi local.

Cette analyse économique permet ainsi d'affiner la compréhension du fonctionnement de ce territoire : si elle renvoie à l'organisation générale à trois étages de la communauté de communes, autour d'une tête bicéphale (Calmont et Nailloux), d'un pôle intermédiaire (Saint-Léon) et d'un niveau de base composé des sept autres communes, elle permet par ailleurs de confirmer l'inversion de la hiérarchie entre les deux principaux pôles du territoire et l'ascendant désormais pris par Nailloux et de relativiser, au sein du niveau de base, la supériorité démographique de Montgeard au regard de son poids économique réel.

- *Un déséquilibre quantitatif et qualitatif toujours fort entre emplois et résidents*

Ces chiffres ne doivent pour autant pas faire illusion, ils s'avèrent insuffisants pour réduire le déséquilibre entre emplois et actifs résidents dans un contexte où le rythme d'augmentation de population est soutenu et repose en grande partie sur l'accueil d'actifs. Le territoire a ainsi gagné 593 actifs entre 1999 et 2006, ce qui équivaut à une hausse de 30%. Bien que l'augmentation de la population active ne soit pas uniquement imputable à l'arrivée d'actifs sur le territoire, puisqu'elle est également pour partie liée au passage à l'âge actif des jeunes générations sur place, ce gain d'actifs représente 40% de l'effectif de population gagné entre les deux recensements, ce qui ressort des discours des maires rencontrés.

« On récupère des gens qui viennent s'installer sur l'agglomération toulousaine au sens large et qui n'ayant pas trouvé leur bonheur d'un point de vue financier plus proche de leur boulot [...] n'hésitent pas aujourd'hui à venir jusqu'à Calmont vivre pour aller bosser tous les matins à Toulouse. Ca a rajeuni la population qui était plutôt dans la tranche, avant les années 2000, très majoritairement au-delà de 50 ans, et qui maintenant rajeunit considérablement ce qui amène derrière des suggestions en termes d'équipements... » (entretien maire de Calmont, 2009)

Ainsi, malgré l'augmentation importante du nombre d'emplois, la communauté de communes continue d'en offrir moins qu'il n'y a d'actifs résidents même si l'écart s'est réduit, passant de 0,88 emploi pour deux actifs résidents en 1999, à 1,06 en 2006. Proportionnellement aux actifs qu'il accueille, le territoire offre donc plus d'emplois en 2006 qu'en 1999. Mais ce constat est plus nuancé dès lors que l'on s'intéresse :

- d'une part à l'indicateur de concentration d'emploi : construit sur la base plus réduite des actifs occupés résidant dans le territoire, il baisse dans une grande majorité de communes, y compris les trois pôles économiques de l'intercommunalité, affichant un taux moyen d'1 emploi pour 2,5 actifs occupés résidents,
- d'autre part à l'ensemble de la population : le ratio n'est alors plus que de 1 emploi pour 4,5 habitants ce qui explique que cette dynamique demande à être renforcée dans l'optique du ratio de 1 emploi pour 3,5 habitants fixé par le SCOT, dont les élus espèrent se rapprocher grâce aux projets de développement économique d'envergure portés par Colaursud autour de trois zones d'activités confortant les pôles de Nailloux, Calmont et Saint-Léon.

Ce déséquilibre entre emploi et population se double d'un décalage entre la structure de l'emploi et celle de la qualification de la population résidente, révélateur en quelque sorte de l'inadaptation de l'emploi local à la population active résidente qu'il est intéressant de relever dans un contexte d'élaboration de SCOT qui prônent le rapprochement entre l'emploi et l'habitant.

En effet, d'un côté, le profil moyen des populations actives résidentes semble s'élever, conformément au constat fait précédemment d'une hausse progressive du niveau social dans le périurbain : la proportion d'actifs ressortant des catégories des cadres et professions intellectuelles supérieures (qui

passent de 10 à 19% des actifs entre 1999 et 2006) et des professions intermédiaires (qui augmentent de 20,5 à 26,5% de la population active) y est plus forte, sur fond de stabilisation de la part des employés et ouvriers et de diminution de celle des agriculteurs.

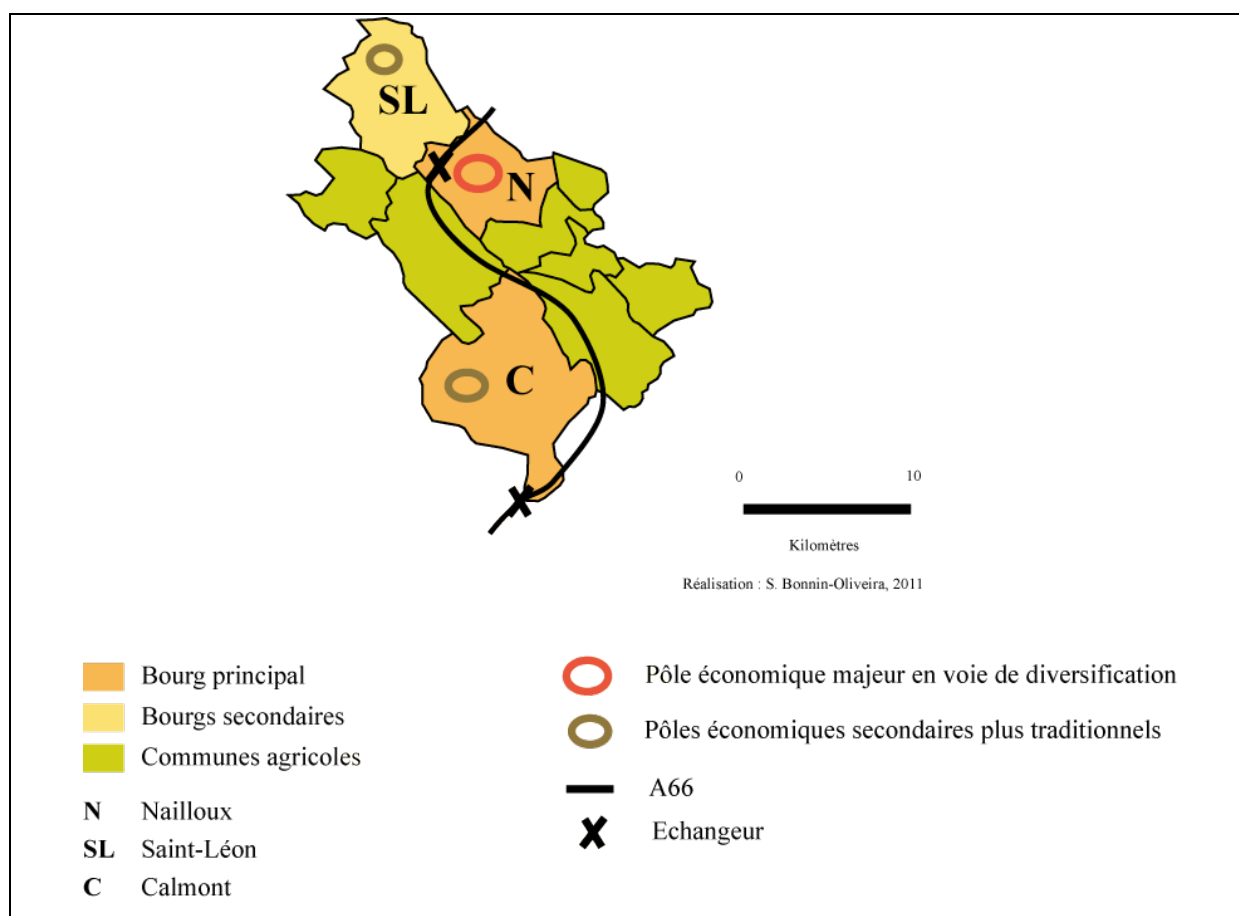
De l'autre côté, le développement de l'emploi dans le secteur ne suit ce schéma que dans une moindre mesure. En effet, on constate bien, en résonance avec ces évolutions, un renforcement de la part des emplois de professions intermédiaires, de 11,5 à 19,8% de l'emploi, et une diminution forte de celle de l'emploi agricole (dans sa composante exploitants agricoles) de 14 à 8,5 % de l'emploi. On ne retrouve en revanche pas dans ces transformations de l'emploi ni la progression de l'emploi de cadres (qui stagne à 9% de l'emploi), ni la stabilisation de l'emploi employés et ouvriers. Pour ces deux catégories d'emploi au contraire, des ajustements se font jour dans le sens d'une diminution de la part des emplois d'employés (de 35 à 32%) et d'une hausse non négligeable, notamment dans un contexte national où la tendance est plutôt à la baisse, des postes d'ouvriers (de 18 à presque 22% de l'emploi)²³⁶. Ainsi, même si le développement quantitatif de l'emploi va de pair avec son élévation qualitative (stabilisation de la part de l'emploi de niveau employés et ouvriers autour de 53%, progression de la part de l'emploi de niveau cadres et professions intermédiaires de 20 à 29%), le décalage persiste entre la nature de l'emploi offert et l'évolution des catégories socioprofessionnelles des actifs résidents. Si l'on ne peut nier les potentialités de polarisation économique nouvelles nées de la croissance de l'emploi dans le secteur, il faut donc bien les lire à l'échelle d'un bassin de recrutement de main d'œuvre qui dépasse les limites de l'intercommunalité.

Ces évolutions globales de la structure de l'emploi n'ont néanmoins de sens que rapportées à l'échelle communale puisque des spécificités marquées apparaissent alors, reflétant non seulement l'organisation hiérarchisée de ce territoire mais encore son caractère encore rural voyant coexister des communes très agricoles et des bourgs structurants à l'économie plus diversifiée.

A ce titre, retenons l'importance toujours marquée de l'activité agricole non seulement du point de vue paysager pour l'ensemble des communes de l'intercommunalité mais aussi du point de vue économique puisqu'elle représente plus de 20% des emplois dans cinq communes, Aignes, Montgeard, Gibel, Mauvaisin et Monestrol (où cette part s'élève à 85% de l'activité économique). Ainsi, même sur fond de diminution globale de la part des emplois agricoles dans la structure de l'emploi local comme dans les catégories socioprofessionnelles des actifs résidents, celle-ci reste largement supérieure à celle constatée dans l'aire urbaine puisque l'emploi agricole compte encore pour 13,2% contre 0,7% dans l'aire urbaine, tandis que la proportion d'agriculteurs et exploitants agricoles au sein des actifs communaux s'élève à 3,7% contre 0,6% dans l'ensemble de l'aire urbaine). L'agriculture constitue donc une réelle richesse aussi bien paysagère, patrimoniale qu'économique dans ce canton représentatif du Lauragais qui revendique cette identité agricole.

²³⁶ Une curiosité qui renvoie probablement à deux éléments de contexte, l'un national, l'autre plus local. D'une part, il faut tenir compte du rôle qu'a pu jouer dans ces évolutions statistiques le changement de définition de l'emploi qui dénombre désormais de nombreux emplois précaires, particulièrement nombreux dans ces catégories d'emplois les moins qualifiés. D'autre part, cela peut traduire une compensation de la baisse de la part des exploitants agricoles (sous l'effet notamment du non remplacement des agriculteurs partant à la retraite et de l'agrandissement des exploitations) par le recours à des ouvriers agricoles.

Carte 57 : CoLaurSud : un territoire au caractère rural



D'autres communes se démarquent à l'inverse par le rôle de bourgs que leur confère un maillage plus ou moins dense d'équipements, commerces et services. Saint-Léon se démarque ainsi par l'importance des emplois d'artisans, commerçants et chefs d'entreprise, conséquence d'un dynamisme démographique retrouvé et porteur de vitalité économique.

« Cette progression de population nous a permis aujourd'hui de récupérer des artisans, alors que nous n'en avions plus, électricien, plombier, plâtrier, plaquiste, maçon, également des prestations de services avec le médecin qui a ouvert un centre de santé, un kiné, y'a un an, deux aujourd'hui, le salon de coiffure, aujourd'hui une petite épicerie. » (entretien maire de Saint-Léon, 2009)

La commune de Calmont présente la même caractéristique mais s'y ajoute une surreprésentation d'emplois d'employés qui signale une activité économique de plus grande envergure et témoigne donc d'un rôle de bourg plus marqué.

« Les commerces, y'en n'a pas des masses mais bon y'a les commerces de base. [...] Y'a des emplois de services qui perdurent, qui sont là depuis plusieurs dizaines d'années, une maison

de retraite, un foyer d'handicapés et des artisans locaux type PME avec moins de 10 salariés ou 10 salariés, c'est le seul tissu économique que l'on a, qu'on essaie d'encourager, de garder, de faire vivre. » (entretien maire de Calmont, 2009)

Ce rôle de centralité, on le retrouve également à Nailloux, moins sur les fonctions artisanales ou commerçantes plutôt sous-représentées que sur les emplois d'employés, ouvriers et professions intermédiaires, qui signalent l'existence d'entreprises d'un autre niveau.

Dopée par l'ouverture de l'échangeur autoroutier qui a arrimé son territoire à l'agglomération toulousaine, l'attractivité de ce canton du Lauragais rural s'est ainsi traduite par un triple bouleversement. Démographique d'abord par la forte croissance suscitée, qui a fini d'éloigner le spectre de l'exode rural dans un secteur qui en a longtemps souffert. Social ensuite par la reconfiguration des équilibres socioprofessionnels d'une population active de plus en plus marquée par la présence des classes moyennes supérieures. Économique enfin par le développement non négligeable d'emplois induits par cette augmentation de population et contribuant là encore à reconfigurer un tissu économique dont le caractère rural s'estompe. Autant de bouleversements qui nous donnent l'occasion d'analyser presque en temps réel le basculement d'un territoire de la ruralité à la périurbanité et d'interroger la capacité des élus locaux à l'accompagner.

2.3. Les 12 communes du Canton de Fronton

En contrepoint de ces regroupements intercommunaux, nous nous sommes tournés vers le SCOT Nord Toulousain qui offrait un exemple fort de « vide » intercommunal non pas à l'échelle d'une commune isolée mais d'un bloc de communes non organisées, à l'articulation entre première et deuxième couronnes de l'agglomération toulousaine, dans le canton de Fronton. L'absence d'intercommunalité, conséquence de l'échec répété des tentatives de structuration, et la remise sur l'ouvrage de ce projet dans le contexte évoqué de forte injonction à l'achèvement de la carte intercommunale nous ont interpellé. D'autant qu'indépendamment de cette insertion difficile dans le jeu communautaire, ce territoire présente des enjeux forts liés d'une part à son dynamisme démographique, qui renvoie notamment à sa position d'interface entre agglomération toulousaine et agglomération montalbanaise, d'autre part à son importance économique incarnée d'une part par la filière viticole du Frontonnais, d'autre part par la plate-forme multimodale de Castelnau d'Estrètefonds. Autant d'atouts que les acteurs ont à faire valoir au sein d'une aire urbaine en pleine recomposition et qui interrogent le blocage territorial auquel ces communes semblent se heurter.

2.3.1. Un dynamisme démographique fort et ancien

- *Une croissance continue du canton*

Le développement important du canton de Fronton s'explique en partie par sa position d'entre deux entre l'aire urbaine toulousaine et l'aire urbaine montalbanaise : la logique de maximisation de l'accès à deux bassins d'emploi joue fortement dans l'attractivité de ce territoire qui a connu une croissance continue depuis 1968, puisque sur l'ensemble de la période, sa population a été multipliée par près de trois, soit un gain de plus de 15 000 habitants, mais irrégulière. La taille des communes a ainsi considérablement augmenté : alors que dix communes comptaient moins de 800 habitants en 1968, elles ne sont plus que trois en 2006.

Le rythme de cette croissance n'a cependant pas été régulier. Après une première phase de fort développement entre 1968 et 1982 qui contribue pour près d'un tiers à l'effectif gagné, les décennies 1980 et 1990 marquent un recul de la vigueur du taux de croissance, même si le gain en nombre absolu reste fort (un peu plus d'un tiers de l'effectif total gagné) puisque ces taux s'appliquent à une population toujours plus importante. Ce n'est que depuis le recensement de 1999 que l'on observe une accélération de la croissance en lien avec l'amélioration de la desserte autoroutière de ce territoire qui se voit doté d'un échangeur créé à l'occasion de l'ouverture de la plate forme multimodale d'Eurocentre en 1997 avant de bénéficier de l'élargissement de l'A62 à 2x3 voies en 2002-2003, comme en atteste le témoignage de certains maires.

« On a subi un à-coup récent quand même quand on a bien senti que le Nord Toulousain subissait d'un coup une pression importante, ça remonte à 2000 ça. 2000-2001-2002-2003, jusqu'en 2007, ces années-là ont été très fortes. » (entretien maire de Boulloc, 2009)

Si l'on descend à l'échelle communale, le constat reste le même puisque l'ensemble des communes a suivi depuis 1968 une courbe démographique ascendante, à l'exception de la commune de Saint-Rustice qui enregistre, entre 1999 et 2006, la seule baisse de population constatée sur la totalité de la période²³⁷. Seuls les rythmes de croissance et l'ampleur du développement diffèrent légèrement. Si une majorité de communes a connu la croissance progressive que l'on décrit précédemment, quatre communes se distinguent par une accélération plus forte de leur développement depuis 1999 : Villariès, Fronton Saint-Sauveur et Castelnau d'Estrétefonds ont ainsi gagné plus de 30% de leur effectif de population au cours de la dernière période intercensitaire (1999-2006).

« Depuis que je suis élue, depuis 25 ans, nous avons eu une moyenne de 4 permis par an, surtout des jeunes couples avec des enfants. [...] Bon peut-être ces dernières années, y'a 2 ou 3 ans on a eu 6-7 permis par an, précédemment on en a eu 3, je fais une moyenne de 4 ou 5

²³⁷ Cette perte s'expliquant largement par la configuration de la commune, petite et très contrainte par un Plan de Prévention du Risque Inondation et une topographie de coteau, et par une opposition locale très forte au développement de la commune qui a fait porter deux projets résidentiels lancés par la municipalité devant le Tribunal Administratif.

puisque j'ai été élue en 83, je crois qu'en 89 nous avons 525 habitants, on est à 600 donc 75 habitants en 20 ans, voyez ce que ça représente. » (entretien maire de Gargas, 2009)

« C'est une commune dont la progression démographique s'est fortement accélérée disons depuis 2001 à peu près, sous l'influence justement de l'agglomération toulousaine qui pousse ses limites de plus en plus et aussi parce que les terrains à l'époque n'étaient sans doute pas trop chers ici. » (entretien maire de Fronton, 2009)

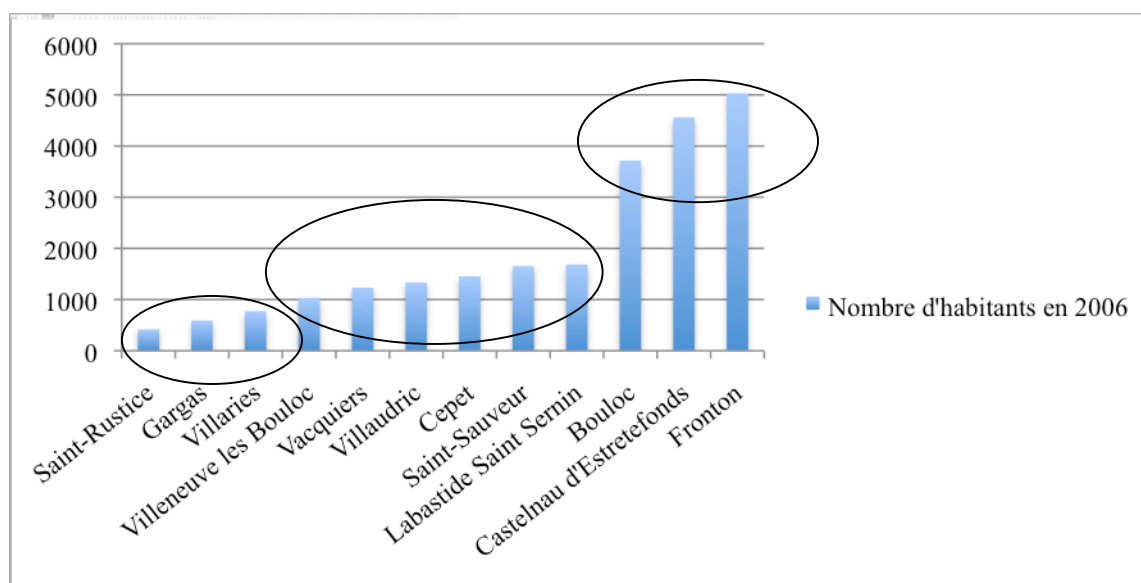
Ces rythmes différenciés vont de pair avec des gains de population cumulés inégaux. Si la commune de Saint-Rustice est la seule à ne pas avoir vu sa population doubler, on peut ensuite individualiser un groupe de communes dont la population a été multipliée par 2 à 2,5 (Fronton, Vacquiers, Villaudric et Villeneuve-les-Bouloc) tandis que sept autres communes (Bouloc, Castelnau d'Estretfonds, Cépet, Gargas, Labastide-Saint-Sernin, Saint-Sauveur et Villariès) ont vu leur effectif multiplié par 3 ou plus (jusqu'à 4,8 pour la commune de Bouloc).

- *Une hiérarchie stabilisée*

Toutefois, la hiérarchie urbaine n'a dans l'ensemble pas été modifiée par cette croissance : en 2006, Fronton, Castelnau-d'Estretfonds et Bouloc constituent toujours les trois principaux pôles démographiques du canton, tandis que les autres communes occupent à une place près le même rang qu'en 1968. La seule exception notable concerne la commune de Labastide-Saint-Sernin qui, en lien avec son taux de croissance global de près de 350%, se hisse du neuvième au quatrième rang.

Cette stabilité de la hiérarchie se confirme si l'on s'intéresse à la structure démographique d'ensemble du territoire qui donne toujours à voir une organisation en trois niveaux dont seuls les seuils ont changé. Ainsi, les communes de moins de 400 habitants (au nombre de quatre en 1968) ont disparu et c'est le niveau intermédiaire d'alors, qui comptaient six communes à la population comprise entre 400 et 800 habitants, qui constitue désormais la strate inférieure, réduite à trois communes. Au-dessus de ce groupe des « petits », un niveau intermédiaire de communes comptant entre 1 000 et 1 600 habitants s'individualise (six communes) tandis qu'au sommet de la hiérarchie, trois communes ont franchi la barre des 3 500 habitants. Symbole de la croissance relativement synchronisée de l'ensemble de ce canton, l'écart entre la commune la plus petite et le pôle majeur du territoire apparaît relativement stable : de 1 à 13 en 1968 (Gargas et Fronton), il est de 1 à 12 en 2006 (Saint-Rustice et Fronton).

Figure 17 : Le Frontonais, une structure démographique à trois niveaux



Source : INSEE, RGP 2006

2.3.2. Un bassin économique diversifié

Sur la base de ce dynamisme démographique, le canton de Fronton constitue en outre un bassin économique tout aussi actif grâce à la combinaison de plusieurs logiques.

- *Développement et élévation du niveau économique*

Pour commencer, retenons que les douze communes qui nous intéressent ont gagné plus de 2 000 emplois entre 1999 et 2006, soit une augmentation de 60%, ce qui représente plus que l'augmentation des actifs résidents pour la même période (+17%). Ce dynamisme économique récent se traduit dès lors par une amélioration de l'indicateur de concentration d'emplois qui, sur la même période, passe de 37 à 45 emplois pour 100 actifs occupés résidents.

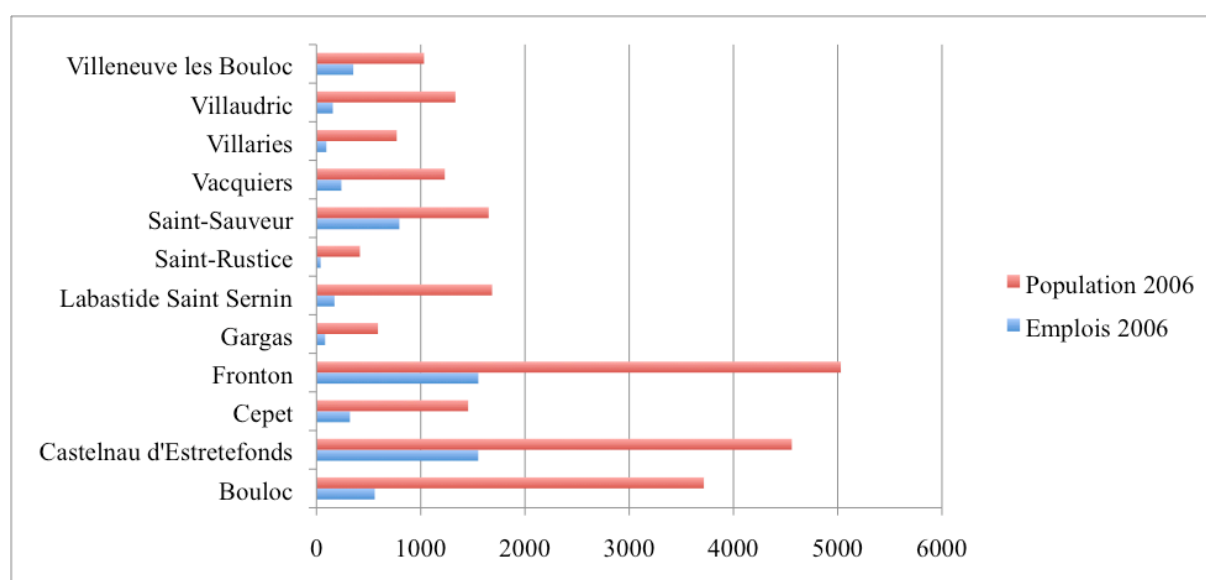
Un tel développement cache néanmoins des évolutions différenciées en fonction des catégories d'emplois qui témoignent à la fois de tendances générales et de spécificités plus marquées. Ainsi, si la baisse de la part des emplois agricoles, d'artisans, commerçants et chefs d'entreprise et d'employés et inversement l'augmentation, légère, des emplois de cadres et celle, plus spectaculaire, des professions intermédiaires (de 17 à près de 29% de l'emploi) sont conformes à l'évolution de la répartition de l'emploi dans l'aire urbaine entre 1999 et 2006, la proportion croissante des emplois d'ouvriers va à l'encontre de leur diminution dans le bassin d'emploi toulousain. Quoiqu'il en soit de ces évolutions, le territoire se démarque par un niveau global de l'emploi inférieur à la moyenne de l'aire urbaine, ce

qui traduit bien le phénomène de desserrement sélectif de l'emploi en milieu périurbain. Eu égard aux caractéristiques de l'emploi dans l'aire urbaine, surreprésentation de l'emploi agricole, ouvrier, d'artisans, commerçants et chefs d'entreprise, et sous-représentation des emplois de cadres sont donc la règle dans ce canton tandis que les niveaux d'employés et professions intermédiaires sont proches de la moyenne.

Ayant atteint un degré de qualification supérieur à celui que l'on a pu décrire à Nailloux, le profil de l'emploi sur place est donc également moins éloigné du profil des résidents du territoire, même si ce dernier connaît une montée en qualification plus importante que celle notée pour les emplois sur place. En effet, la part des actifs agricoles et des commerçants, artisans ou chefs d'entreprise résidant dans la zone est inférieure au poids de ces catégories en termes d'emploi quand, à l'inverse, la part des cadres est largement supérieure en termes d'actifs que d'emplois (15% contre 9%). Tandis que la diminution de la part des employés et la place croissante des professions intermédiaires font jeu égal sur le terrain de l'emploi et des actifs résidents, seule la diminution des actifs ouvriers dénote avec l'évolution de l'emploi dans cette catégorie socioprofessionnelle.

Utile pour saisir les dynamiques de valorisation à l'œuvre dans l'espace périurbain tant sur le plan de l'emploi que sur le plan du peuplement, ce premier niveau de lecture reste insuffisant pour appréhender finement la structure économique de ce canton. La répartition du nombre d'emplois en 2006 (Cf. Figure 18) fait apparaître des écarts majeurs entre des communes très peu dotées en emplois, à l'image de Saint-Rustice et Gargas, et d'autres mieux fournies, à l'instar de Fronton ou Castelnau d'Estretfonds, ce qui nous invite à analyser la diversité des logiques économiques à l'œuvre.

Figure 18 : Nombre d'habitants et d'emplois par commune dans le Frontonnais en 2006



Source : INSEE, RGP 2006

- *Un territoire viticole*

L'identité du Frontonnais vient d'abord de sa tradition viticole. Classées en Appellation d'Origine Contrôlée depuis 1975, vingt communes se partagent ce terroir labellisé qui s'étend sur 2300 hectares autour de Fronton, qui en est le cœur géographique, économique et culturel. L'importance paysagère, économique et identitaire de cette activité est telle qu'elle a su mobiliser de concert élus et milieux économiques pour la création d'une Maison des Vins et du Tourisme qui a ouvert ses portes en janvier 2010 à Fronton. Portée par le Pays Tolosan et soutenue par la Région Midi-Pyrénées et le Département de la Haute-Garonne, elle a été pensée comme la vitrine d'un Pôle d'Excellence Rurale²³⁸ labellisé par l'Etat afin de développer un projet économique basé sur le maintien de l'activité agricole, notamment viticole, et le développement des loisirs verts et de l'agrotourisme, notamment dans un contexte de crise viticole.

« La viticulture traverse une crise [...] mais il en reste assez pour avoir un projet viticole important, c'est pour ça que la commune construit en ce moment une Maison des Vins et du Tourisme qui est un projet du Pays soutenu par la région Midi-Pyrénées qui est un PER pour une part, ce qui est déjà pas mal et qui est aussi subventionné par le Département. [...] Puisque la viticulture était un atout local, au niveau économique, du paysage, de la vie en général, il fallait leur donner les moyens de traverser la crise, de développer les ventes locales, de développer les ventes directes, de développer le tourisme de terroir et on avait aucun outil suffisamment bon pour réussir ça, donc on a présenté un grand projet de Pays et un PER à l'Etat qui l'a validé et on construit maintenant cette Maison des Vins qui normalement sera finie à la fin de l'année. » (entretien maire de Fronton, 2009)

L'ensemble du canton ne profite néanmoins pas directement de cette dynamique puisque seules sept des douze communes qui nous intéressent sont incluses dans le périmètre AOC. L'appartenance ou non à ce label semble d'ailleurs être un critère d'identification lorsque les maires évoquent leur commune et son activité agricole et cette ligne de fracture semble structurante au sein du canton.

« Sur les 725 ha de la commune, nous en avons encore une grande superficie qui est demeurée en agricole, plus particulièrement des céréales. Nous n'avons plus de fruitiers, quelques vignes encore mais très peu, nous sommes dans le canton de Fronton mais nous ne sommes pas dans le Frontonnais, dans l'AOC, nous sommes commune limite, Vacquiers l'est, Villeneuve-les-Bouloc aussi, Gargas ne l'est pas. Donc céréales particulièrement. » (entretien maire de Gargas, 2009)

« Aujourd'hui, l'agriculture est en difficulté, il faut pas se voiler la face. Mais bon, c'est une agriculture qui est simplifiée, du moins sur la commune du canton : ici, on n'est pas dans une zone viticole, on est simplement dans une zone de polyculture, même plus d'élevage parce que de l'élevage, il n'y en a plus dans la région, donc polyculture simplement. » (entretien maire de Villariès, 2009)

²³⁸ Si trois pôles d'excellence rurale ont été labellisés en Haute-Garonne, il est le seul à l'avoir été en milieu périurbain et à s'être inscrit dans la filière « Patrimoine et tourisme ».

De fait, les dynamiques agricoles ne sont pas les mêmes de part et d'autre de la limite de la région viticole.

Les sept communes situées dans la zone AOC affichent ainsi un taux d'actifs agricoles et d'emplois agricoles logiquement supérieurs à la moyenne du canton et *a fortiori* de l'aire urbaine : quatre communes comptent ainsi plus de 3% d'actifs agriculteurs exploitants résidents contre 1,8% dans le canton et 0,6% dans l'aire urbaine, tandis que l'agriculture représente 7,4% de l'emploi des sept communes viticoles contre 6,3% pour l'ensemble des douze communes d'étude et 1,2% dans l'aire urbaine. Par ailleurs, la baisse de la part des emplois et des actifs agricoles dans ces communes entre 1999 et 2006 s'explique plus par l'augmentation des autres types d'emplois et l'installation d'actifs pendulaires sans lien avec le milieu agricole que par une baisse d'effectifs des emplois et des actifs agricoles puisqu'au contraire, le secteur agricole compte 14 emplois supplémentaires. L'activité viticole reste donc structurante, même si elle ne résume pas l'ensemble de la production agricole du secteur dont il ne faut pas nier la diversification.

« En particulier le domaine Cazes et de la Colombière, ils ont un périmètre national, ils vendent leur vin un peu partout, ça fonctionne avec le label Frontonnais. Après, l'autre viticulteur, il fait aussi fruits et légumes et il a eu l'habileté de faire du commerce direct, ce qui marche très bien. » (entretien maire de Villaudric, 2009)

Dans les communes qui ne font pas partie de la zone AOC, la situation agricole est plus contrastée. Dans certaines communes, l'activité agricole ne représente plus qu'une part infime de l'emploi communal et n'occupe plus que de rares actifs résidents (Labastide-Saint-Sernin, Saint-Sauveur, Villariès). L'agriculture n'en a pas pour autant disparu de ces communes, mais y relève désormais d'une forme de production qui dissocie propriété foncière, exploitation de la terre et lieu de résidence.

« On n'a pas beaucoup d'agriculteurs mais le territoire est en grosse partie constitué de terres agricoles en activité. [...] Il y a beaucoup d'entreprises d'exploitation agricole qui travaillent, on doit avoir je dirais un agriculteur qui travaille vraiment ses terres, après toutes les autres, elles sont en location, c'est des agriculteurs, des entreprises d'exploitation qui sont sur d'autres communes et qui viennent entretenir les terres. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Dans les deux dernières communes enfin, Cépet et Gargas, l'activité agricole reste importante en tant que fournisseur d'emplois (7% de l'emploi local pour la première, 14% pour la seconde) même si la part des actifs agriculteurs exploitants y est faible et si le maintien de l'activité, traditionnellement céréalière, est souvent dépendant d'une diversification de la production.

« Mon conseiller là, il a l'exploitation il fait des céréales, mais il a été obligé de faire autre chose pour s'en sortir, il fait le canard d'élevage, il reçoit ses petits canards et puis il les engraisse et on lui reprend quand ils sont prêts. Et avec ça, c'est un plus, parce qu'en plus il a

une famille, ses parents et tout. Et puis un autre là, il a une grosse exploitation lui, il fait que la céréale. » (entretien maire de Cépet, 2009)

Pour marqueur paysager et identitaire qu'elle soit, cette activité agricole n'en reste pas moins minoritaire sur le plan de l'emploi, d'autant qu'à côté de cette tradition viticole, c'est sur la voie d'une autre spécialisation économique que s'est engagé le territoire : celle des fonctions logistiques.

- *La plate-forme multimodale d'Eurocentre, un pôle d'emplois majeur*

Ainsi, à côté de cette activité économique qui marque le paysage, joue dans la préservation du foncier et la visibilité nationale de ce territoire, un pôle économique plus récent est venu dynamiser le secteur en essayant de l'inscrire, au-delà du local, à une échelle métropolitaine et même européenne, il s'agit de la plate-forme multimodale d'Eurocentre²³⁹. Implantée sur deux communes, Castelnau d'Estretefonds et Villeneuve-lès-Bouloc, regroupées à cette fin en un Syndicat mixte associant également le Conseil Général et le Conseil Régional, cette zone d'aménagement concertée de 300 hectares, dont 200 commercialisables, a été décidée au début des années 1990 et les travaux d'aménagement, de voirie et de desserte ferroviaire ont commencé en 1993. Après des débuts difficiles (une seule entreprise installée en cinq ans d'existence), la zone s'est progressivement remplie, depuis le début des années 2000, d'activités essentiellement logistiques et industrielles tandis qu'un centre routier et un centre de vie offrent leurs services aux entreprises.

A elles deux, ces communes ont accueilli plus de 1 000 emplois supplémentaires entre 1999 et 2006, soit une augmentation de 120%, non exclusivement mais majoritairement concentrée sur le site d'Eurocentre. En passant d'un peu moins de 900 à près de 2 000 emplois, le binôme Castelnau d'Estretefonds / Villeneuve-lès-Bouloc rassemblent plus d'un tiers des emplois que comptent nos douze communes d'étude. Parallèlement, l'indicateur de concentration d'emploi y progresse, de 50 à 75 emplois pour cent actifs occupés résidents à Castelnau d'Estretefonds et de 27 à 70 à Villeneuve-lès-Bouloc. L'activité s'est donc particulièrement étoffée et contribue à faire de ce site un pôle d'emplois, à forte dominante ouvrière (34% des emplois de la commune de Castelnau d'Estretefonds et 48% de ceux de Villeneuve-lès-Bouloc sont des emplois d'ouvriers en 2006), dont l'attraction dépasse les limites du canton.

- *Une trame économique diversifiée*

A côté de ce pôle d'emploi majeur dans les activités logistiques et industrielles, trois autres communes fournissent la moitié des emplois du secteur : il s'agit de Fronton, Saint-Sauveur et Bouloc dont les orientations économiques diffèrent.

²³⁹ Qui se revendique « Pôle logistique de l'Europe du Sud » (<http://www.eurocentre.fr>)

Fronton se démarque par le nombre des emplois offerts (à égalité avec la commune de Castelnau d'Estretfonds prise individuellement) et la diversité de son tissu économique qui en fait un véritable pôle de services structurant un territoire qui dépasse largement les limites cantonales notamment vers le Tarn-et-Garonne. Bourg viticole, ce chef-lieu de canton offre en effet un panel de fonctions économiques varié, allant des activités commerciales aux services (du domaine médical à l'enseignement) en passant par les équipements (notamment culturels) et les activités artisanales, qui contribue à l'attractivité résidentielle et quotidienne de la commune.

« On nous qualifie partout de pôles de services, bon de fait on est déjà un centre administratif, puisqu'on est chef lieu de canton, et en même temps on offre une bonne qualité d'équipements pour les ménages, on a un taux d'équipement qui fait que la commune a une image d'une commune où il fait bon vivre, qui offre quand même une réelle qualité de services et d'équipements pour les gens tout en ayant jamais que 5000 habitants ce qui n'est pas non plus un record. » (entretien maire de Fronton, 2009)

En contrepoint, les communes de Bouloc et Saint-Sauveur semblent plus spécialisées : Bouloc, dont l'indicateur de concentration d'emploi s'est amélioré entre 1999 et 2006, a ainsi un important tissu de commerces, artisans et petites entreprises (16% des emplois fournis relèvent de cette catégorie, soit près du double de la moyenne du canton) tandis que Saint-Sauveur accueille une grosse zone d'activités qui lui permet presque d'atteindre le ratio d'un emploi pour un actif occupé résident et pour deux habitants.

« La commune de Bouloc n'a pas cette chance d'avoir des grandes entreprises qui amènent des recettes, elle a quand même un tissu d'artisans et de petites entreprises et de commerces malgré tout, on a un total de 180-190, pas loin de 200 petites entreprises, artisans ou commerçants. » (entretien maire de Bouloc, 2009)

« On a une zone industrielle qui est relativement importante, on a un emploi pour deux habitants, ce qui est un fort taux, y'a pas comparaison dans le canton de Fronton. [...] C'est assez mixte, on a de l'agro-alimentaire, du transport, on a des entreprises de bâtiment, c'est varié, mais c'est quand même de belles entreprises. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

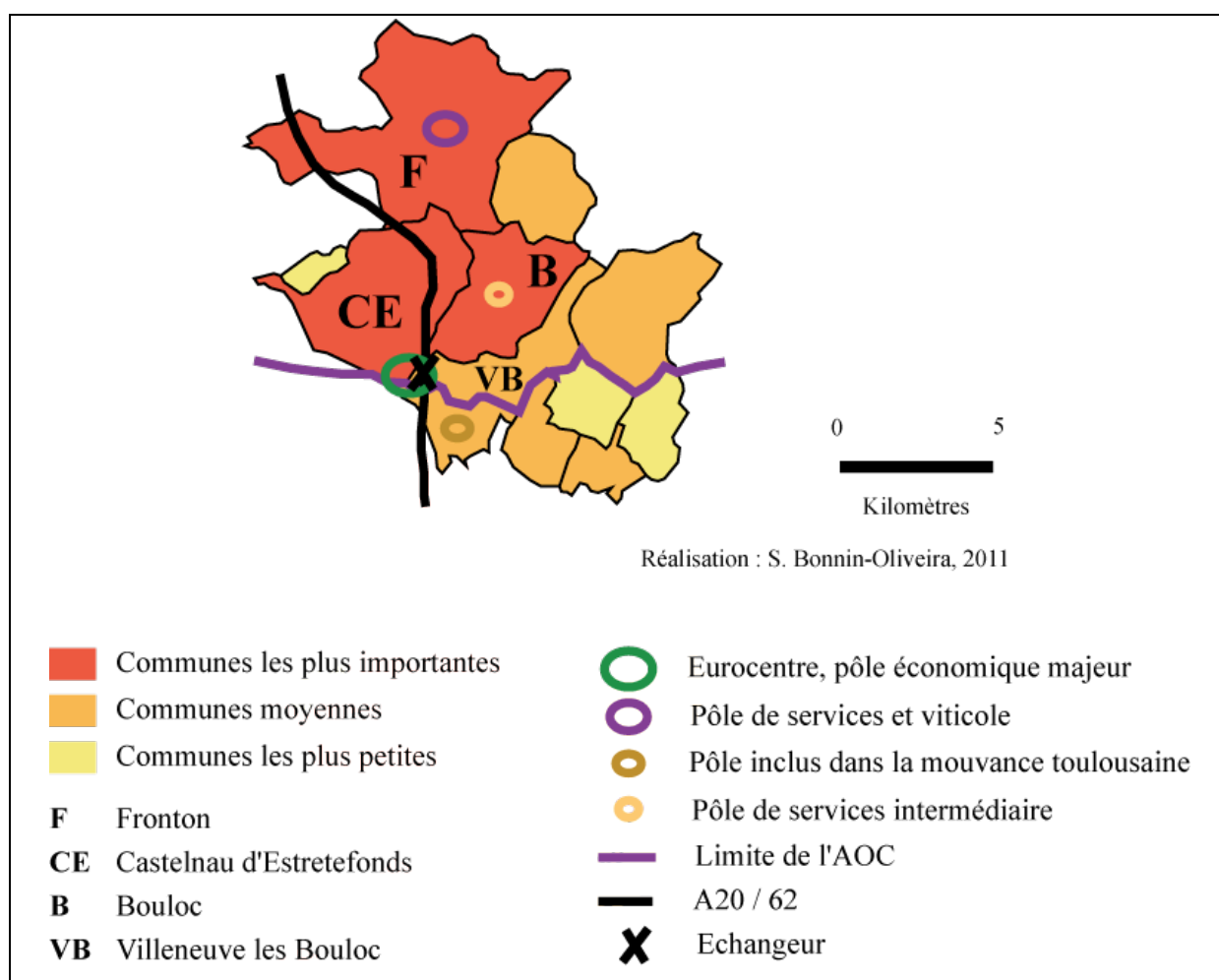
A côté de ces pôles structurants, les sept autres communes ne contribuent que pour moins de 20% à l'emploi local. Plus agricoles et résidentielles, ces communes n'en affichent pas moins quelques spécificités, à l'image de Labastide-Saint-Sernin, Vacquiers et Villaudric dont la part de l'emploi dans la catégorie commerçants, artisans et chefs d'entreprises est deux fois supérieure à la moyenne du canton tandis qu'à Cépet, c'est la surreprésentation des emplois d'employés qui frappe.

Comme le résume le schéma de synthèse (Cf. Carte 58), c'est l'image de la diversité, démographique autant qu'économique, qui semble le mieux caractériser les douze communes isolées du canton de Fronton.

Quatre éléments paraissent essentiels à la compréhension des dynamiques de ce canton :

- la dualité de l’activité agricole entre visibilité viticole et exploitations plus traditionnelles,
- la spécialisation de trois pôles d’emploi majeurs renvoyant à des inscriptions territoriales diverses : le binôme Castelnau d’Estretfonds-Villeneuve lès Bouloc faisant office de pôle majeur d’emplois peu qualifiés mais inscrit dans une réflexion européenne, Fronton, excentré par rapport au canton, constituant un bourg fournisseur de services à l’échelle locale mais adossé à une marque à dimension nationale voire internationale, et Saint-Sauveur s’inscrivant dans la continuité des dynamiques toulousaines,
- la position intermédiaire de Bouloc qui tire son épingle du jeu en offrant un niveau de commerces, artisanat et services conséquent,
- le caractère plus résidentiel et rural des sept autres communes.

Carte 58 : Le Frontonnais, un territoire structuré à l’économie diversifiée



Partie prenante d’un territoire à la croisée des dynamiques toulousaines et montalbanaises, dont la vitalité a encore été confirmée par la parution des résultats des dernières enquêtes de recensement et

celle du nouveau zonage en aires urbaines, le canton de Fronton parvient à tirer parti de ce développement démographique sur le plan économique en se structurant autour d'activités plurielles qui lui assurent à la fois une organisation locale autour de pôles de services, une inscription métropolitaine autour des fonctions logistiques, et la pérennité des paysages autour d'une production viticole labellisée. Autant d'ingrédients à même de constituer la trame d'un projet de territoire concordant avec les logiques de planification prônées par l'InterSCOT et qui interrogent d'autant plus l'impossible portage politique de ce projet.

La diversité périurbaine à l'épreuve de la planification

Dans une aire urbaine engagée de longue date dans un processus de périurbanisation dont l'ancienneté et l'extension spatiale contribuent à faire évoluer les formes autant que les modalités de gestion, il aurait été insatisfaisant de s'en tenir à un discours général sur les interactions entre exercice de planification, recompositions des territoires et dynamiques périurbaines. Il nous est au contraire très vite apparu indispensable de nous focaliser sur des terrains qui, au-delà de la stricte acception statistique de ce qu'est un espace périurbain, renvoient à des âges de la périurbanisation différents et à des configurations institutionnelles distinctes. Si nous avons réservé l'analyse de ces dernières au prochain chapitre, il convenait de revenir ici sur les caractéristiques socio-démographiques et économiques des terrains retenus d'une part à l'échelle de l'aire urbaine dans son ensemble, d'autre part à l'échelle de ces territoires eux-mêmes, afin de comprendre leurs spécificités territoriales et les enjeux auxquels ils sont confrontés en tant qu'ils conditionnent leurs modalités de gestion.

De la communauté d'agglomération du Muretain, symbole de la fragmentation territoriale du cœur de l'agglomération toulousaine, retenons d'abord qu'elle incarne un territoire à l'attractivité ancienne et entré pour partie au moins dans un deuxième âge de la périurbanisation, ensuite qu'elle se démarque par l'hétérogamie dont témoigne l'association de deux centralités économiques majeures et d'une dizaine de communes à vocation résidentielle. Alors que cette coopération avait vu le jour pour servir de garde-fou aux velléités toulousaines, cet exemple nous invite à interroger la durabilité d'un tel choix à l'heure de la cohérence territoriale. Quel peut être l'horizon de cette intercommunalité rattachée au SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine et située aux portes d'une communauté urbaine qui s'est remise en ordre de marche ?

La question est radicalement différente de celle que suggère le territoire structuré autour de Nailloux dans la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud où le projet a en quelque sorte précédé son portage territorial. La visibilité forte dont bénéficie cet EPCI, par l'intermédiaire de son leader inscrit dans les différentes strates du millefeuille territorial, sur la scène médiatique et institutionnelle métropolitaine nous a convaincu de l'intérêt d'y observer les dynamiques à l'œuvre. Symbole d'un territoire où l'amélioration récente de l'accessibilité a favorisé une croissance démographique forte, on y décèle également les prémices d'une transition économique annonciatrice de l'ambition, revendiquée par la communauté de communes, de ne pas se réduire à une vocation résidentielle. Ce territoire offre dès lors un bon terrain d'observation de la définition et de la mise en œuvre d'un projet territorial emblématique du nouveau rôle que peuvent endosser les espaces périurbains et du bouleversement des pratiques qu'il suppose tant à l'échelle métropolitaine qu'à l'échelle locale. Au-delà de la philosophie des principes entérinés par la charte InterSCOT, les territoires centraux sont-ils prêts à voir se développer des projets structurants et d'envergure dans les espaces périurbains des franges de l'aire urbaine et ces derniers sont-ils prêts à les accueillir ?

Sans mobilisation de leurs élus pour revendiquer une destinée commune, sans galvanisation autour d'un projet de territoire fort, les douze communes isolées du canton de Fronton ont retenu notre attention en raison de ce décalage entre l'absence de structuration intercommunale et l'identité *a priori* forte véhiculée par ce territoire viticole. Pourtant, ses atouts sont nombreux, à l'image du dynamisme démographique ancien qui le caractérise en partie du fait de sa situation à l'intersection entre deux aires urbaines et de la diversité d'une économie qui a su mêler ses spécificités locales à un ancrage

métropolitain. Ce territoire ouvre dès lors le champ à des interrogations portant sur les impacts de l'absence d'intercommunalité sur l'inscription dans un projet de SCOT mais également sur l'effet catalyseur de l'exercice sur une éventuelle structuration des territoires locaux. Quelle place ce territoire est-il parvenu à se construire dans un SCOT Nord Toulousain à l'identité lui-même fragile ? Celle-ci constitue-t-elle le gage d'un dépassement des échecs de structuration intercommunale passés au profit d'une lecture nouvelle du territoire ?

C'est à l'ensemble des questions soulevées par ces terrains que nous tenterons de répondre dans un dernier chapitre.

Chapitre IX

Des modèles de gestion des territoires périurbains diversifiés

Au-delà des spécificités des terrains choisis, en termes démographiques, économiques ou sociaux, une entrée communale ne ferait que mettre en évidence des enjeux relativement similaires dans la mesure où ils relèvent d'une part d'évolutions sociales et sociétales globales, d'autre part de changements affectant plus spécifiquement les espaces périurbains au fur et à mesure qu'ils deviennent ou s'affirment comme un lieu de vie, théâtre de trajectoires résidentielles, professionnelles et de pratiques quotidiennes (Cf. chapitre IV). En revanche, leurs problématiques s'inscrivent de plus en plus à d'autres échelles auxquelles elles espèrent trouver des solutions et avec lesquelles elles s'articulent : celle des « grands territoires », SCOT ou Pays en termes de réflexion, d'aménagement, de planification et de projet, celle des intercommunalités en termes de gestion et de mise en œuvre des projets. Comme nous l'avons esquissé précédemment, selon une logique d'interaction positive qui rend l'intercommunalité doublement nécessaire, à la mise en œuvre de la planification d'un point de vue descendant et à l'acculturation des élus communaux à une réflexion métropolitaine d'un point de vue ascendant, l'échelon intercommunal est de plus en plus central dans les territoires périurbains. Bien que le débat sur l'intercommunalité soit encore difficile à porter par des acteurs soumis à une élection municipale (Bacconnier et al., 2008), la nécessité de la coopération n'échappe plus à des élus qui souhaitent non plus subir mais accompagner le processus de périurbanisation, voire même l'anticiper.

Au-delà des évolutions territoriales que cela suppose et que nous avons présentées dans le chapitre VII, c'est bien à une révolution dans leur manière de se concevoir, que sont invitées les intercommunalités, d'une simple identification à un échelon supracommunal à la reconnaissance d'un bassin infra-métropolitain fonctionnant sur le mode du détachement, au sens psychanalytique du terme, c'est-à-dire qui, tout en participant d'une scène plus large et en acceptant le rôle moteur de la ville mère, revendique une capacité à prendre des initiatives et à individualiser sa trajectoire. Comme dans tout processus d'apprentissage, les différences de positionnement sont réelles d'une communauté à une autre et l'assemblage des enjeux et projets communaux donne naissance à une multitude de cocktails intercommunaux qui, quoique nés d'une émulation réciproque avec les réflexions menées dans le cadre de l'InterSCOT, ne s'y inscrivent pas tous de la même manière, en fonction notamment de leur histoire, des enjeux politiques et financiers qui s'y sont joués, de leur localisation dans l'aire urbaine, de leur poids économique présent ou à venir... Si la relecture par les SCOT périphériques des principes premiers édictés par la charte InterSCOT pour donner à leurs territoires un rôle dans l'aménagement de la métropole est propice à l'émergence de projets porteurs de dynamiques qui reconfigurent le schéma centre / périphérie et renforcent la capacité des intercommunalités à produire en ce sens des normes d'action publique propres, de cette opportunité procède une diversification des trajectoires des espaces périurbains en fonction de la capacité des territoires à s'en saisir. C'est

précisément ce que nous donnent à voir les terrains retenus pour y mener une analyse plus précise des dynamiques territoriales en cours au regard de ce que nous en disent leurs élus. Ainsi, alors que la communauté d'agglomération du Muretain, constituée en intercommunalité de services défensive et consensuelle, cherche aujourd'hui à fonder un projet politique à même de faire contre-poids à la communauté urbaine du Grand Toulouse (*1- La CAM ou le passage d'une communauté de services à un projet politique comme condition de survie dans le SCOT*), la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud renvoie l'image d'une intercommunalité plus offensive dont le projet politique marie ancrage métropolitain et autonomie locale (*2- CoLaurSud ou la revendication périurbaine dans l'appartenance métropolitaine*). Dans le canton de Fronton, les désaccords ont ajourné le passage à l'intercommunalité qui est désormais débattu sur fond d'injonction nationale et de réflexion InterSCOT qui risquent de désincarner ce territoire pourtant *a priori* porteur d'une identité forte (*3- Le Frontonnais ou l'intercommunalité à reculons*).

1. La CAM ou le passage d'une communauté de services à un projet politique comme condition de survie

Comme nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises, la communauté d'agglomération du Muretain est la plus jeune des trois communautés les plus intégrées de l'aire urbaine. Elle souffre en cela du manque de consolidation, d'épaisseur, d'approfondissement de son projet politique et territorial, ce qui peut lui porter préjudice à l'heure où la démarche SCOT / InterSCOT hisse le niveau de la réflexion aménagiste à l'échelle d'un SMEAT élargi d'abord, de l'aire urbaine dans son ensemble ensuite. Les ambitions initiales de cette intercommunalité constituée comme une communauté de services pour faire face au Grand Toulouse se trouvent ainsi battues en brèche et appellent *a minima* à une redéfinition, concomitante des réflexions SCOT, de l'action intercommunale, voire à une redéfinition territoriale, seules à même de garantir la pérennité du dialogue entre le centre de l'agglomération et sa périphérie immédiate.

1.1. Aux origines de la communauté d'agglomération : une intercommunalité de services aux portes de Toulouse

Sans revenir ici sur la constitution de la communauté de communes puis d'Agglomération du point de vue de son périmètre²⁴⁰, il est en revanche intéressant de relire son histoire au regard du projet territorial qui l'a sous-tendue tout au long de sa jeune existence, celui d'une communauté de services aujourd'hui dans l'impasse.

1.1.1. De la communauté de communes à la communauté d'agglomération du Muretain : l'intégration par les services

- *Les prémices de la communauté de communes*

Comme nous en avons fait état dans le chapitre V, la communauté d'agglomération n'est pas née *ex nihilo* mais bien d'un premier exercice de coopération, celui de la communauté de communes du Muretain, déjà constituée comme une communauté de services.

« Ils ont commencé par les écoles, le balayage de la voirie, le ramassage des poubelles, des déchets verts, et après ça s'est étoffé quand on est passé en communauté d'agglomération, c'est resté et on a complété. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

²⁴⁰ Longuement développé dans le chapitre V de ce manuscrit.

L'entrée en intercommunalité renvoie ainsi à une logique gestionnaire assez classique qui fait de la mutualisation de services ou d'équipements et des économies d'échelle induites le soubassement d'une coopération consensuelle dès lors que les décisions communes n'impliquent pas de projet politique et de choix territoriaux forts.

« Ca répondait à des besoins de rationaliser, de faire des économies d'échelle et puis de faire des choses qu'on ne peut pas faire tout seul. » (entretien maire de Eaunes, 2010)

- *Les services à la personne, la « marque » de la CAM*

Sur les bases de cette première expérience, la transformation en communauté d'agglomération en 2004 constitue bien plus une étape statutaire et territoriale que politique dans la mesure où cette évolution s'explique en premier lieu par la volonté partagée par les élus d'améliorer le niveau de services offert à une population croissante mais socialement moins favorisée que dans la plupart des autres secteurs de l'agglomération. Le changement de statut, adossé à l'augmentation de dotation globale de fonctionnement qu'il supposait, permettait ainsi d'élargir le socle des compétences partagées, non seulement en direction des compétences obligatoires, mais également en direction de compétences optionnelles propres élargissant le panel des services offerts, ce qu'appréciaient particulièrement les petites communes qui n'auraient pas l'assise financière suffisante pour les proposer et qui ne se seraient pas satisfaites d'équipements communautaires implantés dans les pôles les plus importants du territoire.

« On est passé en agglomération pour faire 50 000 habitants, pour avoir un peu plus de DGF, c'est toujours pareil, on court toujours après la carotte. » (entretien maire de Saint-Clar-de-Rivière, 2010)

« Comme c'était une communauté de services, c'est devenu une communauté d'agglomération de services aussi et si les grosses communes, ce qui est normal, ont les gros projets, pour donner un exemple : Aqualudia, on ne va pas le mettre à Saint-Hilaire, c'est normal qu'il soit à Muret, et les habitants de Saint-Hilaire iront en profiter, je ne dis pas le contraire, mais c'est quand même quelque part... qu'est ce qu'il reste pour nous, petites communes ? Ce qui est vachement important et c'est ce qui fédère beaucoup dans la communauté d'agglomération, c'est les services. Moi la communauté d'agglomération, c'est elle qui fait le nettoyage, elle qui fait le CLAE, la cantine, les ATSEM²⁴¹. Moi c'est plutôt ça qui m'intéresse, si j'avais à me le payer en tant que personnel, ça serait beaucoup plus difficile, comme le ramassage des ordures. Tout ça fait qu'en mutualisant, ça coûte moins cher à tout le monde et on a un service qu'on pourrait pas se payer tout seul, pour les petites communes, c'est le plus gros avantage. » (entretien maire de Saint-Hilaire, 2010)

²⁴¹ Agent Territorial Spécialisé des Écoles Maternelles.

Au-delà de cette question du consensus politique créé entre communes de différentes tailles par le biais d'une telle politique, on peut également lire ce choix à l'aune du profil socio-économique des populations du territoire. Ainsi, là où certains EPCI, à l'instar de la communauté d'agglomération du SICOVAL, mettent leurs politiques communautaires au service d'un tri social tacite mais non moins efficace, la communauté d'agglomération du Muretain fait le choix radicalement opposé d'une politique de solidarité envers ces populations plus modestes de l'agglomération toulousaine auxquelles elle souhaite offrir un niveau de services performant. Taxée d'opportunisme et incarnant pour beaucoup l'archétype d'une coopération défensive en manque de projet territorial face à une intercommunalité centrale qui se construit pas à pas et à un SICOVAL pionnier et avant-gardiste, la CAM assume un choix différent dont elle se targue d'avoir fait une marque de fabrique, une spécificité nationale.

« C'était avoir un plus, bien sûr de la dotation en plus et mettre du service en commun en plus, avec des économies d'échelle comme on dit. Tout l'intérêt était là. C'est vrai qu'au départ on a fait une communauté de services, donc service à la personne, donc on était en avance, on est avancé en France sur beaucoup de communautés d'agglomération qui n'ont pas autant de services qu'on a nous. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

- *Du changement de statut à l'élargissement territorial : entre logique comptable et raisonnement défensif*

Motivé par la volonté de poursuivre le développement des services, le passage de la communauté de communes à la communauté d'agglomération ne pouvait se faire à somme égale puisque le seuil minimal fixé par la loi pour se constituer en communauté d'agglomération²⁴² n'était pas atteint. A cet égard, la fin justifiant les moyens, la communauté a fait feu de tout bois en ouvrant largement la discussion relative à l'élargissement démographique, et donc territorial, que supposait un tel changement de statut.

« Pour faire une communauté d'agglomération, il faut une ville de plus de 15 000 habitants et il faut au moins avoir, je ne veux pas dire de bêtise mais je crois de mémoire que c'est 50 000 habitants, et donc ça nous permettait de passer en communauté d'agglomération. C'est pour ça qu'on a contacté les communes périphériques, on en a contacté une cinquantaine, on a fait une réunion, on a joué le jeu, 32 ou 33 sont venus aux premières réunions et 14 sont restées, après c'est des choix personnels. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

On voit ainsi combien le territoire de la CAM a bien été « inventé comme niveau de mise en œuvre des politiques publiques » (Muller, in Faure et Négrier (dir.), 2007, 265) à défaut d'être créé sur la base de

²⁴² Un territoire de 50 000 habitants autour d'une ville-centre de 15 000 habitants.

la reconnaissance d'un bassin de vie, de la prise en compte du fonctionnement du territoire, ou encore d'une quelconque identité. Cela explique le périmètre alambiqué de ce territoire autant que son voisinage avec des communautés de communes très restreintes (quatre communes formant la communauté de communes Axe Sud, quatre autres la communauté de communes Lèze-Ariège-Garonne) qui portent les stigmates d'une recomposition douloureuse et inachevée.

« Saint Lys est parti vers la CAM et il s'est dit que le maire de l'époque avait cassé le canton, et c'est vrai qu'une partie du canton, Fonsorbes, Fontenilles sont isolés et en train de chercher à se rattacher puisque d'ici la fin 2010 il faut qu'ils soient rattachés à une communauté de communes, et une autre partie du canton, certains se sont raccrochés à Rieumes, et les autres ont fait, je ne me rappelle plus, la communauté de communes du Saves²⁴³, des petites communes parce que je crois qu'ils sont sept, ils ont moins de 10 000 habitants, donc il faudra quand même qu'ils se raccrochent quelque part demain. Saint-Lys donc raccrochée à la CAM, et quand vous regardez comment est organisée la CAM, on est au fin fond j'allais dire de la CAM. » (entretien maire de Saint-Lys, 2010)

Toutefois, si l'élargissement du périmètre n'a été qu'un effet collatéral de la volonté de développer un projet plus ambitieux, on ne peut par ailleurs pas le dissocier du contexte de relance de la planification dans lequel il s'inscrit, au début des années 2000, et qui permet de replacer cette évolution communautaire dans le processus de rationalisation des territoires constitutifs de l'agglomération toulousaine que l'on a évoqué précédemment comme étant l'un des effets induits de la réflexion SCOT, ce dont témoigne le délégué de la CAM au SCOT central.

« La création de la communauté d'agglomération du Muretain provient, sous l'impulsion du SCOT qui a été un élément déclencheur, de l'extension-recomposition de trois communautés de communes. » (entretien maire de Pinsaguel, 2008)

Le renouveau de la réflexion à une échelle inédite dans l'aire urbaine toulousaine est en effet lourd de conséquence pour le territoire de la CAM qui était jusqu'alors exclu, pour une grande partie de son territoire, des schémas précédents (du SDAU de 1982 comme du SDAT de 1998), puisque seules les communes de Portet-sur-Garonne et de Pinsaguel étaient partie intégrante des périmètres de la planification et ce depuis le groupement d'urbanisme de 1956. En ce sens, si le Muretain a pu tirer profit, comme d'autres territoires, des échanges menés en vue de l'élaboration de la charte InterSCOT qui ont conduit à une mise en évidence de la similitude des enjeux à l'échelle de l'aire urbaine, mais aussi de territoires plus restreints, et à la prise de conscience de l'intérêt d'essayer d'y apporter des solutions en commun grâce au binôme planification / intercommunalité, dans le même temps, il s'agissait pour lui de garantir son existence aux portes de Toulouse et de limiter les velléités hégémoniques qu'un tel exercice pourrait donner à la ville-centre. La constitution de la CAM s'est donc bien nourrie de cette double impulsion que l'on a décrite à plusieurs reprises, celle descendante

²⁴³ En fait communautés de communes rurales des coteaux du Saves et de l'Aussonnelle.

de la planification qui stimule par ricochet les réponses intercommunales, et celle ascendante des élus qui font de la coopération intercommunale un rempart contre une planification trop contraignante.

« La communauté d'agglomération elle s'est montée pour quoi aussi ? Pour faire contrepoids, nous au départ c'est comme ça qu'on a fait une communauté d'agglomération, on est la seule du coin, y'en a pas d'autres, y'a le SICOVAL, c'est tout. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

« Justement, c'est ces communautés de communes ou d'agglomération qui font qu'on est un peu plus forts vis-à-vis de quelque chose de très très fort. » (entretien maire de Saint-Hilaire, 2010)

« Pendant des années, le débat portésien, ça a été accepter ou ne pas accepter de se laisser entraîner vers Toulouse, et pendant des années la réponse a été de ne pas accepter et lutter. [...] Portet avait tout à gagner dans la mesure où sa stratégie, c'était bien de dire que dans Toulouse elle aurait été noyée, écrasée politiquement et dans l'incapacité de façonner son environnement et que la CAM permettait de ne pas rester seul, d'être dans une structure solide, une communauté d'agglomération, 70 000 habitants de plus, qui lui permettait de faire face aux enjeux et de relever les défis de l'avenir. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Il s'agissait donc bien de consolider, aux portes de Toulouse, une intercommunalité à même de garantir les intérêts du territoire au sein d'un SMEAT ignorant des réalités et des spécificités territoriales périurbaines en général, muretaines en particulier puisque la sous-préfecture s'est toujours sentie sous-estimée par l'agglomération toulousaine.

« Vous savez, c'est curieux, les gens de la communauté urbaine de Toulouse, Muret c'est la deuxième ville du Département, ils pensaient que c'était une ville de campagne, et quand ils ont fait des écrits là dessus, des stat, Muret c'était pas une ville moyenne, c'était une petite ville de rien du tout, ils ne s'en rendaient même pas compte. Tout ce qui est au sud... alors qu'au Nord à Balma, Blagnac [il prend un air admiratif], tout ce coin-là c'est des grandes villes. On est dans le sud, nous on est paysans. Dans leur tête, les gens, c'est curieux, ils pensent ça. » (entretien maire de Saint Hilaire, 2010)

« A Toulouse certains, ils savaient même pas où c'était Lavernose, alors je dis qu'est ce que vous voulez avoir comme doctrine ? Rien du tout, c'est pas comme ça. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

Pointée du doigt pour la faiblesse d'un projet politique incomplet, consensuel et opportuniste qui a primé sur la constitution d'un territoire d'autant plus difficile à fédérer qu'il a été construit dans la douleur, la CAM, bien que bénéfique notamment pour les petites communes, s'est vite trouvée rattrapée par les défauts inhérents à la stratégie choisie.

1.1.2. Une intercommunalité dans l'impasse : l'effet ciseau

Construite comme une communauté de services, fort coûteux pour ses finances, la CAM trouve aujourd'hui ses limites dans l'effet ciseau entre des charges de fonctionnement qui augmentent, sans forcément que le service ne s'améliore, et des rentrées qui n'augmentent pas significativement sans politique de développement économique solide.

- *Des services qui coûtent de plus en plus cher*

Si cette focalisation du projet intercommunal sur les services a permis de créer les bases d'un consensus à même de fédérer un territoire éclaté et politiquement divers, la contrepartie réside dans le coût engendré pour la communauté, ce que pointe d'autant mieux les élus qu'ils sont issus des élections de 2008, à l'image du maire de Labastidette, quand les élus fondateurs de la CAM continuent de défendre le bien fondé de ce parti pris, comme l'illustrent les propos du maire de Lavernose-Lacasse.

« C'est le plus coûteux, car la communauté d'agglomération, c'est quand même un millier de personnes qui travaillent, c'est pas neutre, c'est 25 millions le personnel, 50% du budget de la communauté, le personnel, le salaire, les charges, donc c'est pas mal. Mais disons que ça a permis à nous, petites communes, d'avoir du service. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

« C'est une communauté d'agglomération qui se cherche encore, qui ne trouve pas ses marques, enfin ça commence mais c'est difficile. À mon avis, c'est qu'il y a eu une gouvernance qui a été faite depuis 2004 qui était très bonne, avec un président de droite, un premier vice-président complètement à gauche, qui ont su très bien s'entendre pour concilier cette communauté, avec un seul défaut peut-être, mais bon je ne jugerai pas ici, il y a eu tellement d'avantages quand ils ont créé cette communauté, c'est qu'ils ont fait beaucoup de services à la personne. Seulement aujourd'hui, ça coûte très cher. » (entretien maire de Labastidette, 2010)

Si le choix des élus fondateurs n'est pas rejeté en bloc par leurs successeurs, ces derniers se montrent en revanche plus critiques vis-à-vis de l'ampleur prise par ces services. A leurs yeux, ces derniers outrepassent les besoins réels des communes qui se seraient servies de la communauté pour retrouver une marge financière leur permettant de développer leur projet communal sans se soucier des conséquences communautaires. A l'image de la « *communauté stratégique* » décrite par M. Bussi dans son essai de théorisation des formes de coopération territoriale qui postule que « *de la somme d'actions individuelles égoïstes peut naître un bien commun* » (in Bussi (dir.), 2009, 14), l'intercommunalisation des services auraient en quelque sorte servi de soubassement au développement de politiques municipales dont on mesurait d'autant moins l'ampleur que l'on comptait sur la CAM pour en supporter les frais collatéraux, critique que partage P. Estèbe dans son analyse de

Suburbia, modèle théorique inspiré de la CAM dans lequel « la redistribution revient à faire financer une partie des services collectifs de ces communes par les recettes fiscales des villes centres, autrement dit, à subventionner leur stratégie résidentielle de moyenne gamme » (2008, 55-56).

« De trois communautés de communes, on a fait en quelque sorte une communauté d'agglomération, donc il a probablement fallu agglomérer, y'avait une stratégie, je comprends bien la création, c'est une évidence. Ce que je crois, c'est que du fait que c'était la CAM, on a beaucoup plus embauché, recruté, développé les services qu'on ne l'aurait fait chacun dans sa commune parce qu'on aurait été plus soucieux. On s'est cru riche dans les communes parce que comme c'était la CAM qui gérait, pendant un temps, la commune a retrouvé des marges de manœuvre, et vous le verrez si vous étudiez l'évolution de l'autofinancement des communes sur les cinq ou six dernières années, c'est flagrant, la CAM a servi particulièrement les communes les moins solides financièrement. Mais d'un autre côté, je pense qu'on a mal servi la CAM en laissant étoffer, étoffer, étoffer. Quand on veut faire du service, il faut bien du personnel, donc à partir du moment où le choix c'est de faire du service, je ne mets pas en cause le choix d'avoir du personnel pour le faire, je dis que tout n'était peut-être pas bon à faire, et que la stratégie de départ nous explose un peu à la figure, parce que les communes, gardant la maîtrise de leur sol, gardaient la maîtrise du développement des populations, qui créaient des besoins de services assumés par la CAM, sans créer de la richesse puisque la seule richesse était la TPU. [...] On était condamné d'avance. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

D'autant que le coût du service en place ne fait que s'amplifier d'année en année sous le double effet de l'inflation et des dépenses de fonctionnement courant qui font augmenter le poste budgétaire lié à ces compétences sans en améliorer le service, selon le mécanisme décrit par le maire de Portet-sur-Garonne.

« 23 millions d'euros, ça veut dire que chaque année vous ne faites rien, vous avez un accroissement de un million d'euros de la masse salariale de la CAM. Vous n'avez rien fait de plus, rien fait de moins, vous ne bougez pas, vous devez déjà trouver un million de plus. C'est quand même impressionnant, sans compter après tous les investissements récurrents au fonctionnement courant, c'est-à-dire les petits achats, donc bon an mal an, vous ne faites rien de mieux, vous avez 3 millions qui partent en plus, enfin 2 millions qu'on retrouve chaque année et 1 million d'inflation de masse salariale, ça ne peut pas marcher. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Par ailleurs, l'hétérogénéité du territoire induit une lecture différenciée de l'utilité de ces services. S'ils apparaissent vitaux pour les petites communes qui ne sauraient se satisfaire d'une intercommunalité qui ne porterait que des projets d'équipement communautaire lourds localisés de fait dans les plus grandes communes, ils le sont moins pour des communes dont l'assise financière permet de les développer hors intercommunalité et qui viennent donc chercher dans la coopération intercommunale une plus-value d'une autre nature. Autant l'ensemble des élus adhérerait à une politique des services qui s'inscrirait dans un projet communautaire diversifié permettant de les financer et faisant d'eux le

petit plus à même de remédier à l'inégalité démographique, économique et donc financière des communes, autant les réticences se font de plus en plus fortes dans un contexte d'épuisement des ressources financières de la CAM lié à son manque d'anticipation économique qui prive certaines communes d'une réelle plus-value communautaire.

« Il y a des communes pour qui une maison de la petite enfance c'est un élément majeur et primordial du projet politique. Moi je m'en fous, c'est pas mon projet majeur, on l'a et seul on se le paie, c'est pas ça l'enjeu. Donc la communauté de services qu'est la CAM n'apporte pas une plus-value d'autant plus que moi je note une dégradation du service rendu, et que nous avons aussi de fortes raisons d'être mécontents de l'intercommunalité de services telle qu'elle a été créée et je veux mettre une pique à mes prédécesseurs, gauche / droite peu importe, j'estime que le temps qu'ils ont passé à ne pas réussir à faire du développement économique et à ne faire que de la communauté de services nous est aujourd'hui préjudiciable, puisque nous n'avons plus de marge de manœuvre financière, nous bouffons, le terme n'est pas joli mais c'est un fait notre DGF dans du fonctionnement et du salaire. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

- *L'absence d'investissements à même d'augmenter les recettes*

C'est bien en effet en raison de l'absence de politique économique offensive qui aurait permis d'étoffer les recettes fiscales initialement partagées que le bât blesse. L'absence de discernement et d'anticipation des maires fondateurs de la CAM et présidents des commissions clés est ainsi pointée du doigt par les élus qui ont pris le relais et héritent d'une situation financière délicate.

« On hérite quand même de quatre années où, à mon avis, on a bien structuré la communauté de services, c'est pas la compétence d'organisation de la communauté d'agglomération que je mets en cause, c'est les deux ou trois vice-présidents ou présidents qui étaient en charge des projets, transports, développement économique, présidence de la CAM, qui ne se sont pas préoccupés de la dynamique et n'ont pas dit mais à cinq ans, il faut qu'on ait des recettes fiscales nouvelles, et ça... on le subit. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Or, sans développement de nouvelles zones économiques d'intérêt communautaire dont les recettes auraient abondé le budget de la CAM, sans politique foncière à même d'anticiper les besoins ou les demandes d'implantation d'entreprises et d'y répondre rapidement lorsqu'ils se présentent, les recettes de la CAM, assises sur une taxe professionnelle unique qui fait de Portet-sur-Garonne l'éternel principal contributeur, stagnent quand, conformément à ce que l'on a développé ci-dessus, les dépenses liées aux services augmentent sous le double effet des dépenses inhérentes aux services en place et de la poursuite de leur développement.

« Mais aujourd'hui le problème qu'il y a à la CAM il est là, c'est qu'on n'arrive plus à financer tout ça et le seul tort je dirai qu'ils ont eu, et les anciens maires qui sont là, parce que y'en a quand même encore quelques-uns, ils en sont conscients, ils ont oublié un truc important, c'est qu'il fallait investir, ils ont fait du fonctionnement en pagaille mais n'ont pas investi. Aujourd'hui, on n'a pas, enfin j'exagère, mais presque pas un mètre carré de terrain pour faire une zone. Il faut tout acheter, il faut acheter les terrains, il faut donc faire le rôle du promoteur ou du lotisseur, il faut un argent fou et le souci aujourd'hui c'est ça. On sent très bien que budgétairement, ça commence à diminuer, en plus, les dotations de l'Etat n'augmentent pas au contraire, ça fait qu'on est dans une impasse qui quelquefois est un peu tendue. » (entretien maire de Labastidette, 2010)

L'urgence à développer une stratégie économique dans un contexte de nécessité budgétaire d'une part et d'enjeu de positionnement dans un exercice de planification qui invite au desserrement économique d'autre part, ajoutée à l'échec des rares projets engagés, qui témoigne quelque part du manque d'investissement d'élus peu impliqués dans le suivi des dossiers, accroissent encore la tension sur ce sujet majeur pour l'avenir du territoire puisque c'est la pérennité même du financement de la structure intercommunale qui est en jeu.

« Quand vous avez deux ou trois ans d'avance c'est facile d'aller chercher les recettes, là quand on est presque acculés, qu'il faut aller vite avec une zone des Pyrénées où le cinéma n'a pas abouti, donc qu'il faut revoir avec un prestataire qui a fait son travail plus ou moins correctement, là aujourd'hui il faut qu'on reprenne tout en main, ça nous coûte de l'argent, beaucoup, et il faut le gérer. » (entretien maire de Labastidette, 2010)

Enfin, même si c'est un aspect moins prégnant aux yeux des maires qui abordent essentiellement la question de l'activité économique par le biais des ressources fiscales, l'absence de politique économique constitue également le stigmate des carences de la structure en termes d'aménagement du territoire d'autant plus nécessaire dans cette communauté que ses disparités sont fortes et que la construction d'une identité et d'un destin communs passe aussi, au-delà de l'accord politique, par un projet de territoire à même de le structurer et de lui donner un sens.

« Je reste persuadé que la CAM est le bon territoire, mais il faut véritablement, que résolument, de manière déterminée elle mette tous ses moyens en œuvre pour l'aménagement du territoire, pour le développement économique, mais pas le développement économique sur une commune, un développement économique équilibré sur son territoire. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Dès lors, la redéfinition du projet territorial de la CAM est incontournable et constitue une lourde tâche pour la nouvelle mandature issue des élections municipales de 2008, puisque, comme le dit le directeur du SMEAT, *« avoir une politique volontariste de rattrapage quand la compétence aménagement est un peu diluée dans autres choses c'est un vrai casse-tête »* (entretien, 2010).

1.2. La refondation du projet territorial : entre nécessité communautaire et injonction métropolitaine

1.2.1. Les axes structurants d'une nouvelle politique communautaire

Consciente de se trouver au pied du mur, la CAM est entrée dans une phase de redéfinition de ses priorités d'action, le développement économique et les transports devant servir de base à la refondation du projet politique, et de révision de son mode de financement, seule issue possible à l'impasse dans laquelle elle se trouve, conformément à la feuille de route que dresse le maire de Portet-sur-Garonne.

« On a peut être fait pendant quelques années au début de la CAM le contraire de ce qu'il aurait fallu faire : agréger. On a, pour satisfaire cette agrégation, développer le service, le ceci, le cela, on ne s'est pas donné les moyens politiques de réfléchir à de la fiscalité additionnelle ou pas et on a laissé la génération suivante, celle qui est depuis le dernier mandat, depuis deux ans, avec le bébé, faire face à tous les enjeux, alors les choix du gouvernement précipitent les enjeux mais il n'empêche que la réalité des enjeux de la CAM sont à la fois les enjeux d'aménagement qui n'a pas été pris en main dès le départ, donc le développement économique, le développement des transports, et puis c'est aussi un enjeu financier de pérennisation. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

- *Un contexte favorable*

Outre le contexte national qui joue en faveur d'un tel repositionnement (par le biais de l'injonction au renforcement des intercommunalités, de la disparition de la taxe professionnelle ou encore du gel de la Dotation Globale de Fonctionnement jusqu'en 2014), deux éléments ont servi de catalyseur à cette redéfinition :

- le fort renouvellement politique apporté par les élections municipales de mars 2008, qui a contribué à déstabiliser la structure autant qu'il a été l'occasion de lui donner un nouveau souffle, de la redynamiser.

« Personne n'aurait jamais pensé que Barrès²⁴⁴ se fasse planter aux élections, sans faire de politique, c'était quand même un monsieur qui avait monté ça et qui, à mon avis, aurait eu besoin de rester cinq ans de plus. » (entretien maire de Labastidette, 2010)

« Et puis y'a les élus nouveaux qui apportent autre chose, qui ont moins la science, la connaissance, qui ont d'autres aspirations, pas toujours d'ailleurs, ça c'est la richesse. Et je trouve que l'émulsion elle est pas mal, ça prend. Je suis un élu confiant sous toutes les réserves

²⁴⁴ Alain Barrès, maire de Muret de 1995 à 2008, père fondateur de la CAM.

que j'ai dites par rapport au propre territoire de la CAM sur sa capacité à consolider ce qu'elle est, ça c'est de ma responsabilité pour 1/14^{ème}. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

- les réflexions menées dans le cadre du SCOT à l'échelle d'un SMEAT élargi qui intègre pour la première fois l'ensemble du territoire de la CAM contre deux auparavant²⁴⁵ et qui pousse l'EPCI à la définition d'un projet solide et partagé qui puisse s'intégrer dans le schéma d'aménagement de l'agglomération.

« Ca a été calculé aussi bien à l'échelle commune qu'agglomération et le projet qui est porté au SMEAT, c'est le projet de l'agglomération avec les 14 communes dedans. [...] Donc nous ce qu'on veut, c'est qu'ils retiennent ce projet, pas ce qu'ils veulent décider eux, mais ce qu'on a décidé nous et qui rentre quand même dans le SCOT central. C'est cohérent, mais ce qu'il y a c'est qu'on a plus d'avance qu'eux. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

Autant de facteurs qui expliquent l'entrée de la CAM dans un deuxième âge, si ce n'est de la maturité, du moins d'une adolescence qui a conscience des évolutions nécessaires autant que du chemin à parcourir.

« Là on est dans un deuxième temps, dans ce deuxième mandat, on met tout ce qui est transports et développement économique en priorité. Le transport a commencé l'année dernière un peu et cette année il se concrétise. L'activité économique va se développer à grande échelle puisque maintenant à travers le SCOT, c'est imbriqué, on a obtenu des pixels pour avoir des lieux pour faire du développement économique, alors qui dit développement économique bien sûr c'est sur la durée, parce qu'il y a tous les équipements à mettre en place et puis après il faut les entreprises. Mais déjà, c'est reconnu en tant que tel. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

- *Développer une véritable politique économique*

Le premier axe d'approfondissement du projet intercommunal réside donc dans la mise en œuvre d'une politique économique communautaire à même de permettre à l'EPCI d'élargir son socle économique et fiscal. Bien sûr les petites communes continuent en outre de tenir fortement à la politique de services qui, dans son développement actuel, prend la forme d'une harmonisation de la desserte du territoire. Malgré tout, l'ensemble des élus a pris conscience de l'enjeu du développement économique et la CAM est « *en plein dans les projets économiques* » (entretien maire de Labastidette, 2010).

²⁴⁵ Sur la cinquantaine de communes nouvellement incluses dans le périmètre du SMEAT suite à son extension de 63 à 117 communes.

« Ce n'est pas une erreur [la politique de service] parce que, du développement économique, si en même temps tu ne prévois pas les services, les gens ils ne viendront pas que pour le boulot, il faut qu'ils aient derrière une crèche, etc. Il faut qu'il y ait un juste équilibre, bon c'est vrai que là, c'était plutôt très services et pas le reste... alors faut rattraper, c'est ce qu'on fait, en développement économique, on va acheter des terrains pour amener des entreprises, tout en essayant de garder les services qui coûtent une fortune. » (entretien maire de Saint-Hilaire, 2010)

Certes la programmation de tels projets, lancée dès 2008, a été prise de cours par l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle qui laisse les maires circonspects quant aux ressources futures de la communauté. Malgré tout, la nécessité de définir un véritable agenda économique continue d'apparaître comme essentiel, qu'il parvienne à garantir malgré tout des rentrées d'argent sous une autre forme ou qu'il contribue à mieux structurer un territoire où les déséquilibres économiques, dont les implications sont non seulement fiscales mais aussi géographiques, persistent et s'inscrivent en faux par rapport aux ambitions du SCOT de rapprocher emploi et habitants.

« Quel intérêt j'allais dire aujourd'hui pour une collectivité de faire de l'activité économique vu que la taxe professionnelle qui était une des ressources essentielles de la CAM. [...] Ca pose problème mais l'autre critère est de dire bon certes y'a plus de TP, mais y'a peut-être potentiellement de l'emploi de proximité. » (entretien maire de Saint-Lys, 2010)

« Après, il y a la réforme de la taxe professionnelle qui nous handicape. Cette année en 2010, elle ne nous handicape pas, en 2011 on verra. [...] On a peur de perdre pas mal sur le delta entre ce qu'on avait et ce qu'on pouvait avoir. On ne va pas se prononcer avant, on va voir dans les années futures ce que ça va donner, c'est un point d'interrogation. Bon après y'a toujours le développement, la proximité des gens pour aller travailler au plus près, les économies de transport, la possibilité d'avoir des suppléments pour faire des grands équipements structurants comme on dit. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

Toutefois, si cet enjeu de développement économique est fort, les maires des communes les plus pourvoyeuses de rentrées fiscales jusqu'à présent entendent veiller à ce qu'il ne monopolise pas l'attention et les projets sur les communes peu pourvues en activité économique et désireuses de tirer parti des nouvelles ambitions de la communauté et ne fasse pas oublier l'enjeu de requalification des zones économiques plus anciennes sur lesquelles la CAM s'est construite.

« Nous avons des zones préexistantes, des zones économiques anciennes, sur lesquelles nous avons des enjeux de requalification urbaine, que n'ont pas d'autres qui eux n'ont que des enjeux de développement, et donc quand vous faites une zone nouvelle sur Pinsaguel, Pins Justarets, Labastidette peu importe, c'est pas le même enjeu sur une zone nouvelle que d'être sur un centre commercial avec les nuisances qu'il induit, les problématiques d'accès, l'insertion urbaine, un quartier du Récébédou enclavé derrière la zone commerciale. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

La prise de conscience de la nécessité de faire du développement économique un axe fort de la mandature ne constitue donc qu'un point de départ à la définition effective d'une politique qui doit composer avec trois éléments potentiellement perturbateurs : la volonté de maintenir les actions en faveur des services, l'équilibre à trouver entre zones à développer et zones à requalifier et la nécessité de redonner un sens à une politique qui, avec la disparition de la taxe professionnelle, perd l'utilité fiscale qui la justifiait aux yeux de tous.

Il est un point sur lesquels les élus semblent néanmoins d'accord : dans un contexte où le lien entre urbanisme et transports est devenu un incontournable des politiques d'aménagement du territoire et où le leitmotiv du SCOT repose sur le rapprochement de l'emploi et des habitants, l'affichage de cette stratégie de développement économique doit être concomitant d'une politique de transports censée structurer le territoire et offrir un service utile à l'ensemble de la population.

« Le développement économique fait partie de ces enjeux, mais pour faire du développement économique, il ne vous a pas échappé que le lien urbanisme / transport est d'une évidence rare, une obligation rare et donc on a choisi effectivement d'avancer en matière d'aménagement du territoire. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

- *Structurer le territoire par une desserte en transports en commun*

Dans un territoire dont on a vu l'étendue et la discontinuité, la vocation première du développement d'une desserte en transports réside dans son rôle d'aménagement du territoire.

Comme le reflète le schéma du réseau Tam-Tam, il s'agit bien à la fois de mailler le territoire afin de le rendre plus appropriable par les habitants, ce qu'illustre la multiplicité des lignes qui ne laisse aucune commune à l'écart, mais également de l'organiser autour de points nodaux que le nouveau projet de territoire entend faire émerger, notamment les trois gares présentes sur le territoire à Muret, Portet-sur-Garonne et Pins-Justaret. Ce réseau couvrant l'ensemble du territoire de la communauté par l'intermédiaire de huit lignes fonctionnant à la demande s'articule en outre avec deux réseaux plus locaux, l'un centré sur la commune de Portet-sur-Garonne autour de trois lignes régulières, l'autre centré sur la commune de Muret desservie par cinq lignes régulières et des navettes à la demande.

« On est en train de satisfaire pour partie les transports avec un embryon de réseau transport CAM, pour montrer cette dynamique qui est la nôtre, pour créer là où il le fallait un lien qui n'était plus suffisant, une navette qui, à partir de demain matin ou je ne sais plus la date officielle de lancement, pourra desservir la gare de Portet en passant par la zone commerciale, de manière à ce que les salariés matin, midi, soir puissent trouver une manière de se déplacer. Donc ça c'est du transport CAM, y'a la même à Muret, y'a des rabattements sur le territoire vers les gares. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

« Nous, on a créé notre réseau CAM, Tisseo nous reverse. Tisseo prélève chaque année un peu plus de 5 millions de versement transport sur les 5 communes sur les 14 de la CAM qui sont dans le périmètre de transport commun, Portet, Roquettes, Pinsaguel, Saubens et Muret, les autres étant hors. Sur ces 5 millions, 2,4 millions sont dépensés par le SMTC pour nos territoires dans l'exploitation du réseau, la ligne 58 à Muret, 50-52 ici, etc., donc il restait 2,5 millions si j'ose dire. Cette année, nous avons un accord qui dit que le SMTC nous reversera 1 million pour que ce soit pour nous cette première année une opération blanche que de lancer le réseau CAM. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

C'est donc bien d'abord d'un point de vue quantitatif que les effets du réseau instauré à l'échelle de l'intercommunalité se font sentir puisqu'il permet d'étoffer l'offre existante sur des créneaux bien spécifiques.

« On a décidé pour les transports de faire des rabattements sur la gare de Muret, c'est-à-dire que y'a le réseau Arc-en-Ciel du Conseil Général qui passe trois fois le matin, deux fois vers midi et puis trois fois le soir, et là il va y avoir une navette gratuite, trois fois le matin aux heures de pointe et trois fois le soir aux heures de pointe aussi, qui partira de Lavernose, fera deux arrêts à Saint-Hilaire, à Ox, à la gare de Muret. Vous vous rendez compte, ça double l'heure de pointe, en plus c'est gratuit. Vous le réservez le soir pour le matin ou toute la semaine à la même heure, donc c'est un petit plus, c'est grâce à la communauté d'agglomération. » (entretien maire de Saint-Hilaire, 2010)

Mais au-delà de ces effets comptables, le gonflement de l'offre de transports se traduit aussi par des répercussions territoriales, de deux points de vue. D'une part, il participe à un rééquilibrage en faveur des communes « oubliées » du SMTC.

« L'année dernière, Muret a fait l'essai des navettes, Portet Pinsaguel tout ça avaient déjà quelques lignes de Tisseo qui venaient. Donc nous cette année, on a pris la décision de faire un transport dans les quatorze communes où y'aura des navettes. Alors, y'aura pas une navette toutes les 20 minutes de Lavernose à Muret, mais le matin et le soir, on aura trois ou quatre navettes le matin et autant le soir, et entre temps on a le Conseil Général. Nous on a cinq transports du Conseil Général dans la journée, donc on passe à onze transports. C'est un rabattement vers Muret, vers les gares et le centre de Muret. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

D'autre part, il contribue à une réorientation des flux : l'objectif de ce réseau n'étant pas de rejoindre Toulouse, ce que permettent déjà les autres réseaux existants²⁴⁶, mais les pôles ferroviaires du

²⁴⁶ Onze des quinze lignes du réseau Arc-en-Ciel desservant la CAM ont la gare routière de Toulouse pour terminus, tandis que les six lignes Tisseo desservant les communes de Roquettes, Pinsaguel, Saubens, Muret et Portet-sur-Garonne sont aussi à destination et à origine de Toulouse.

territoire²⁴⁷, la logique transversale prime sur la logique radiale et crée des liens nouveaux au sein de la CAM, même si cela va parfois à l'encontre de la direction effective des flux quotidiens.

« Donc au niveau des déplacements, on structure Portet parce qu'ils ont une gare, Pins Justarets aussi, on structure Muret parce qu'ils ont aussi une gare et comme on a une compétence transports au niveau de la CAM, ben Saint-Lys va être rabattue pour ses déplacements vers la gare de Muret, alors que la logique des déplacements serait Saint Lys, Fonsorbes, Plaisance, Tournefeuille, Toulouse. Bon y'a des projets au niveau du Conseil Général sur une ligne Hop mais pour l'instant, c'est dans le schéma, ça devrait voir le jour probablement d'ici la fin 2010, mais j'espère surtout au plus tard début 2011. » (entretien maire de Saint-Lys, 2010)

En plus de répondre aux besoins de structuration du territoire communautaire en complément de l'insuffisance de l'offre existante, on voit bien par ailleurs comment le développement d'un tel transport collectif à vocation intermodale s'inscrit dans les objectifs définis dès la charte InterSCOT qui entendait *« organiser les échanges dans l'aire urbaine, [...] garantir une accessibilité à la ville pour tous au moyen d'un réseau multimodal [...] et favoriser la pratique des transports collectifs »* (2005, 28) et déclinés ensuite dans chaque SCOT afin d'*« organiser les déplacements au sein de bassins de vie en lien avec un cœur d'agglomération maillé »* (PADD SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, 2010, 16). Autour d'un cœur d'agglomération fortement maillé par un réseau de transports collectifs performant, le Muretain est dès lors identifié comme l'un des quatre bassins de mobilité constitutifs de l'agglomération, Muret y jouant le rôle de pôle de rabattement et d'échanges. L'importance des gares dans la structuration du réseau Tam-Tam illustre donc bien l'inscription de cette desserte à l'échelle de l'agglomération et au-delà de l'aire urbaine puisque *« l'étoile ferroviaire associée à un réseau interurbain performant devra garantir un grand maillage en transports en commun entre les différents bassins de vie périurbains et le cœur d'agglomération »* (ibid., 16). Quoiqu'absent de la plupart des discours recueillis, cet argument, qui confirme une nouvelle fois l'interaction forte entre principes de la planification et définition des politiques publiques intercommunales, ne peut néanmoins être occulté, et si la mise en œuvre de ce réseau de transports en 2010 s'ancre effectivement dans le projet de refonte globale du projet territorial de la CAM, elle doit aussi sans doute beaucoup aux discussions tenues au sein du SMEAT pour élaborer le projet de SCOT. Certains maires s'en font d'ailleurs indirectement l'écho en faisant montre d'une appropriation forte de cette notion de bassin de mobilité.

« C'est deux choses, on limite les déplacements et puis c'est un besoin aussi, par rapport aux gens qui ont peu de moyens, on est quand même excentré par rapport aux grandes villes donc il faut permettre le déplacement pour aller travailler sur les zones de Muret, Portet, Toulouse parce que c'est là qu'il y a le plus de monde qui travaillent et puis ça peut aider des personnes âgées, ça peut aider des jeunes en recherche d'emploi, c'est tout bénéf, en plus c'est des navettes gratuites. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

²⁴⁷ Seules quatre de ces quinze lignes ont pour terminus une gare : Muret pour trois d'entre elles, Pins-Justarets pour la quatrième, la gare de Portet-sur-Garonne n'étant jamais desservie.

Si l'aménagement du territoire, sous la bannière du développement économique et du transport en commun, est devenu un axe fort de la politique communautaire, il appelle nécessairement à une refonte de l'assise financière et fiscale de la CAM dont on a vu qu'en l'état, elle ne pouvait garantir la pérennité du financement de la structure.

- *Réviser le pacte financier et fiscal*

Cette réorientation de la politique se fait néanmoins sur fond de disparition de la taxe professionnelle et cela rend nécessaire, parallèlement à une révision du projet politique, une réflexion sur le financement de la communauté, même si peu d'élus osent aborder le sujet.

Les discussions sont ouvertes, mais les échanges plus vifs et les arbitrages délicats entre différentes pistes annonciatrices de vifs débats communautaires.

« Donc on a un défi de contrôler tout ça, de réguler tout ça, il ne faut pas l'interdire, il ne faut pas s'empêcher de faire, de voir comment le choix de la commune qui choisit de développer sa population n'est pas neutre pour la commune et comment elle abonde le budget de la CAM, c'est une des questions qu'on s'est posée. Puis est venue la réforme qui nous conduit tout doucement la part taxe d'habitation du Conseil Général pour remplacer partie de la taxe professionnelle que l'on perd etc. Mais la question de la fiscalité additionnelle nous reste posée, mais elle nous est posée dans un contexte complètement désastreux où c'est à service égal. C'est-à-dire vous ne faites rien de plus mais il faut faire repayer les habitants. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Si le transfert d'une partie des taxes prélevées par le Conseil Général vers les communautés de communes est indépendant de choix politiques communautaires, les deux autres pistes sont au contraire entre les mains des élus de la CAM qui, pour trancher le débat, vont devoir faire face à certaines de leurs contradictions.

Pour commencer, on a vu que le choix d'une fiscalité basée sur la TPU a largement alimenté une forme de surenchère dans la création des services au niveau des communes pour qui ce développement était financièrement indolore.

« Avec de la fiscalité additionnelle, ça aurait changé la donne, mais ça n'était pas le cas donc la commune ne sentait pas passer. [...] On a créé un espèce de bol d'air pour ceux qui avaient déjà des services et des possibilités pour ceux qui n'en avaient pas sans que chacun reste responsable de ce qui s'est passé à la CAM. » (entretien maire de Portet sur Garonne, 2010)

Dès lors, certains élus s'interrogent quant à la possibilité d'impliquer financièrement une municipalité qui voit se développer du service sur sa commune dans le financement de ce service, cette forme de

compensation venant compléter la simple logique redistributive dont on a vu en outre qu'elle se faisait à l'encontre de la solidarité sociale.

« Y'a quand même quelques tendances résiduelles par rapport à continuer à développer du service, maison de la petite enfance etc., mais là moi j'ai posé des questions à titre personnel mais ils ne m'ont pas répondu mais on a un processus financier en réflexion en cours, moi je pense que les communes doivent abonder dorénavant le budget de la CAM quand elles consomment trop de service, et donc on a des enjeux maintenant de savoir si c'est la CAM toute seule qui s'embourbe les besoins ou si les communes participent. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Par ailleurs, ce même constat explique que la question de la fiscalité additionnelle demeure délicate. En effet, dans la lignée des réflexions ouvertes précédemment, dans une communauté hétérogène où la redistribution fiscale concourt déjà plus à la solidarité territoriale qu'à la solidarité sociale (Estèbe, 2008), envisager une fiscalité additionnelle sur les ménages apparaîtrait comme une double, voire triple peine. En effet, les communes qui d'ores et déjà financent l'essentiel de l'intercommunalité devraient en plus faire peser sur leurs ménages « pauvres » le déficit de rentrée fiscale que les autres communes, « résidentielles », ont contribué à alimenter en développant des zones d'habitat qui profitent des services de la CAM tout en rejetant le développement économique nécessaire au financement de ces services, et devraient le faire, non pas pour améliorer ou étoffer ces services, mais uniquement leur permettre de se maintenir.

« Et puis dans le pacte financier et fiscal, on a cette fiscalité additionnelle qui est terrible, ça assombrit le tableau. Je vais dire Mademoiselle, votre foyer fiscal va payer 55 euros de plus à la CAM l'an prochain, ce qui m'empêche moi d'augmenter les impôts au demeurant et ne vous garantit aucun service de plus. [...] Mais si, et d'aucuns nous le disent, on doit passer en fiscalité additionnelle, nous avons déjà retoqué une délibération proposée par le président de la CAM en décembre là-dessus, mais si on doit mettre les bases de foncier bâti de nos communes dans l'escarcelle de la CAM qui pourra prélever des taux, ben le jour où la CAM fait 5%, je ne vais pas en rajouter, donc j'ai obéré toutes possibilités de recettes complémentaires puisque d'un côté j'ai érosion du pouvoir d'achat sur la recette économique, sauf à développer des bases nouvelles, mais ça veut dire qu'il faut que j'accueille de l'activité économique, et d'un autre côté je suis limité dans ce qui était mon potentiel d'expansion, de richesses supplémentaires parce que la CAM pourrait s'autoriser à prélever de l'impôt ménage. C'est pas génial comme situation. C'est là où je dis y'a des effets ciseau pour tout le monde et il faut qu'on les conjugue. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Si le maire de Portet-sur-Garonne est le seul des élus rencontrés à avoir aborder ces questions avec nous, ce qui s'explique pour partie par la prégnance particulière de ces questions financières pour sa commune, dans d'autres communes, c'est vers le rééquilibrage des compétences que la discussion sur l'avenir de la CAM s'est orientée. Nombreux sont ceux qui pensent que certaines tâches pourraient revenir, sans trop de frais pour les communes, dans le giron municipal et donner par la même occasion

un peu d'air à une communauté s'engageant dans une politique dynamique dans les domaines, coûteux en moyens financiers et humains, de l'économie et du transport.

« Il faut retrouver un équilibre et regarder comment on peut réduire certaines choses, bon y'en a qui parlent de restituer des choses aux communes, y'en a qui sont d'accord, d'autres pas, c'est des discussions à venir, en cours. Récupérer par exemple le nettoyage dans les communes, pourquoi pas. [...] Il pourrait y avoir des choses, ça soulagerait la CAM, ce qui fait qu'elle pourrait peut-être faire d'autres choses. » (entretien maire de Saint-Hilaire, 2010)

« Déjà on en a pas mal des compétences, on les a pratiquement toutes. Peut-être envisager des compétences redistribuées, pourquoi pas ? » (entretien maire de Labastidette, 2010)

« Alors certes ça [les services] a un coût et, entre guillemets, il peut y avoir des services non rentables, donc il faut les réexaminer. » (entretien maire de Saint-Lys, 2010)

Sur fond de contexte national changeant autant que de difficultés internes de financement et de pérennisation du financement, les règles du jeu de la CAM appellent à être redéfinies et à tester la force du lien intercommunal, sans doute plus facile à créer quand l'intérêt bien senti des communes les plus fortes financièrement rejoignait celui des communes plus résidentielles, nécessitant une plus grande conviction à l'heure où ce premier âge de la solidarité s'avère dépassé.

« J'appelle ça un nouveau pacte financier et fiscal, rendu d'autant plus nécessaire qu'il y a la réforme fiscale voulue par le gouvernement. [...] Donc on redéfinit les logiques de solidarité, que Carrefour contribue à la richesse collective, ça ne me gêne pas c'est normal, mais que les populations... c'est un équilibre plus dur à trouver. Donc il faut redéfinir ces logiques de solidarité, je ne dis pas qu'il faut les casser au contraire, il faut les accentuer mais les redéfinir. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

- *Une équation difficile à résoudre*

A cet égard, le débat d'orientations budgétaires organisé en mars 2011, près d'un an après notre campagne d'entretien, a bien illustré la difficulté de l'exercice en faisant ressortir les dissensions latentes sur les leviers à actionner afin de « boucler » un budget auquel il manquait 800 000 €.

Si le vote des taux d'imposition des taxes prélevées par la CAM, à savoir taxe d'enlèvement des ordures ménagères et cotisation foncière économique (qui remplace, avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises fixée par l'Etat, la taxe professionnelle, sans la compenser en totalité) s'est fait sans heurt, le vote d'une fiscalité additionnelle sur les taxes ménages soulève un premier vent de mécontentement calmé par la relative faiblesse de cette taxe dont les élus attendent simplement qu'elle compense le manque à gagner entre les nouvelles cotisations économiques et la défunte taxe professionnelle.

« Vu que la réforme de la taxe professionnelle n'est pas compensée intégralement, nous sommes obligés d'avoir un produit de ressources complémentaires sur les taxes ménages. Nous avions prévu au départ un produit attendu de 800.000 euros. Après différentes réunions à la CAM, avec chaque commune, un travail de longue haleine a été effectué pour savoir les incidences financières qui pouvaient se produire au sein des 14 collectivités. Pour l'année 2011, nous allons délibérer sur un produit attendu et non sur un taux. Ce produit attendu pour l'équilibre du budget va être de 560.000 €, l'administration fiscale déterminera le taux. Nous allons demander à l'assemblée de voter pour équilibrer les finances de la collectivité du budget 2011. » (propos du maire de Labarthe-sur-Lèze, président de la commission Finances, rapporteur du budget. Extrait du compte-rendu du Conseil de communauté du 28 avril 2011)

« Concernant le changement du pacte financier et fiscal de la CAM, je regrette à ce jour que rien de plus n'ait avancé en matière de réflexion collective. J'ai donc souhaité pour ma part, et je suis ravi que l'ensemble des Vice-présidents aient été sur la même longueur d'onde, que ces taxes ne soient pas rehaussées de manière trop forte et que l'on puisse à travers ces taxes, ce produit attendu plus exactement, compenser « grosso modo » le manque à gagner. » (propos du maire de Portet-sur-Garonne. Extrait du compte-rendu du Conseil de communauté du 28 avril 2011)

En revanche, la levée de boucliers s'opère au moment du vote du budget qui apparaît certes équilibré mais ne donne pas à la communauté les moyens de ses ambitions. En effet, dans la mesure où le débat sur le moyen de réviser à la baisse les dépenses de fonctionnement n'a pas eu lieu, leur maintien à un haut niveau réduit de fait les dépenses d'investissements pourtant nécessaires à une politique offensive qui seule garantira à la CAM des recettes nouvelles à court et moyen terme. Fortes de ce constat, douze communes ont ainsi fait front contre Muret et Saint-Lys : ayant voté les taux qui garantissent les recettes, et par la même le fonctionnement, de l'intercommunalité, elles ont en revanche refusé d'en voter le budget primitif pour manifester leur opposition à une présidence qui se satisfait d'une gestion au fil de l'eau et se montre incapable d'ouvrir les dossiers sensibles, au risque de mettre en péril la gouvernance, et par voie de conséquence l'existence même, de l'institution.

« Je m'exprime ici au nom des délégués de 12 communes membres de la CAM. [...] Par le vote des taux, le budget primitif de la CAM, qui a donné lieu à de nombreuses réunions de préparation, est en terme comptable équilibré, à hauteur de 72M€, il est donc exécutable. Cependant, pour des élus responsables, un budget comptablement équilibré ne saurait être une fin en soi, ni l'arbre qui cache la forêt : nous voterons contre le budget parce qu'il n'offre aucune perspective à notre territoire et que, ne pas dénoncer par un acte politique, la dérive que connaît la CAM serait la laisser aller silencieusement mais sûrement à l'échec. Après trois ans de débats et de demandes sans cesse renouvelées, mais toujours sans réponse du Président, il apparaît que trois hypothèses lourdes ne sont toujours pas levées. C'est ce constat qui fonde notre refus.

1ère hypothèse : la fuite en avant sur les dépenses de fonctionnement qui se traduit par une baisse plus qu'inquiétante de notre capacité d'autofinancement. Nous avons à plusieurs

occasions demandé à revoir le pacte financier et fiscal communes-communauté en avançant sur certains points des propositions concrètes ; pas de réponse.

2ème hypothèse : le programme d'investissement, par voie de conséquence bien modeste, ne fait pas apparaître d'investissement producteur de richesses à court terme. [...]

3ème hypothèse : le programme prévisionnel d'investissements que nous avons demandé ne règle aucun de ces problèmes : programme sans envergure, il n'offre aucune vision d'avenir à la CAM.

Trois questions qui, parmi d'autres, prouvent que l'équilibre comptable du BP 2011 ne doit pas nous cacher la pente dangereuse sur laquelle nous sommes engagés. [...] Cela revient à dire que, pour recueillir notre accord, le budget de la CAM aurait dû, a minima, comme nous n'avons cessé de le réclamer :

**Faire reposer les services à la population sur un pacte financier et fiscal clair entre la CAM et les communes afin d'enrayer la dégradation de notre capacité d'épargne. [...]*

**Dégager les moyens d'un Programme Pluriannuel d'Investissements à la hauteur des enjeux auxquels est confronté notre territoire. Nous ne sommes pas en communauté d'agglomération pour aborder le futur au fil de l'eau sans nous donner les moyens d'investir pour l'avenir de notre territoire et de ses habitants. Un PPI digne de ce nom aurait dû notamment comprendre :*

- La constitution de réserves foncières destinées à mettre en place une véritable politique d'habitat puisque nous en avons la compétence. [...]

- La mise en place de moyens financiers et humains permettant de mettre enfin en œuvre le contrat d'agglomération signé avec la Région et l'Etat il y a 18 mois. [...]

Ce ne sont ici que quelques exemples... » (propos du maire de Labarthe-sur-Lèze. Extrait du compte-rendu du Conseil de communauté du 28 avril 2011)

De tels débats relatifs à la réorientation de la ligne budgétaire jusqu'alors suivie par la CAM confirment la difficulté de la CAM à approfondir un lien intercommunal qui s'est construit dans une logique défensive et stratégique mais qui ne trouvera le salut que dans une coopération résolument « communautaire » au sens que M. Bussi donne à ce type de coopération caractérisée par un « *égoïsme altruiste, c'est-à-dire une forme d'entraide ou de coopération limitée au groupe* » (in Bussi (dir.), 2009, 23). Pourtant, si le passage des ambitions aux actes, notamment au plan financier, semble compliqué, d'autres étapes semblent avoir été franchies par ce territoire qui, dans un contexte de définition collégiale du projet d'aménagement et de développement durable puis du document d'orientations et d'objectifs du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, a su défendre un projet commun à même de lui garantir une place dans cette agglomération élargie en construction.

1.2.2. Un projet pour compter dans l'agglomération toulousaine

Cette redéfinition des bases du pacte intercommunal s'opérant sur fond d'élaboration du PADD puis du DOO, elle a été dès le départ adossée à sa traduction dans une stratégie territoriale discutée et adoptée à l'échelle des quatorze communes.

- *S'approprier les principes du SCOT*

En effet, les élus de la CAM, tout en jugeant nécessaire une réflexion de dimension métropolitaine qui englobe pour la première fois leur territoire, continuent de se méfier du risque d'hégémonie du Grand Toulouse dans le projet du SCOT central et du rôle que pourrait jouer l'AUAT, considérée comme trop urbano-centrée, dans cette suprématie, d'autant que les projets urbains les plus récents ont donné le sentiment à ces élus du Sud de l'agglomération d'être exclus de la réflexion.

« C'est une démarche nécessaire, mais il ne faut pas avoir un document qui soit trop restrictif non plus, il ne faut pas que les Toulousains aient une vision un peu trop hégémonique du système. C'est un peu ce qui est perçu par l'ensemble des communes satellites de Toulouse, il ne faudrait pas que Toulouse veuille absorber tout, ils nous ont déjà absorbé tout le développement économique, s'ils veulent absorber tout l'habitat, il ne faudrait pas qu'on soit des communes qui stagnent et qui n'ont plus d'objectifs. » (entretien maire de Eaunes, 2010)

« C'est un sentiment de frustration lié au choix qu'ont fait les Grands Toulousains, pour les résumer tous dans un même bloc, c'est une incrimination vis-à-vis des élus du passé, moi je ne m'adresse pas aux élus toulousains du présent à qui je dis « vous pouvez nous démontrer que vous avez une autre vision des choses », mais regardez objectivement le Cancéropôle, qui s'est repositionné, et c'est bien, là où était AZF, ce Cancéropôle s'est fait en dépit de l'intérêt des communes du sud. Aucune réflexion transport débouchant sur quelque chose, car des réflexions on en a tous, il y a eu un comité sur les liaisons multimodales sud-ouest, y'a des échanges, on a dit la gare de Portet est un pôle d'entrée, on a dit il faut un site propre, on a dit, on peut tout dire, il n'y a aucun engagement tangible fort aujourd'hui des acteurs. Alors que l'entrée sur Toulouse est étroite, alors qu'il y a 50 000 mètres carrés de bureaux, alors qu'il y a un Cancéropôle, alors qu'il y a des pôles majeurs, lycée, clinique du sport et j'en passe, il n'y a aucun acteur du Grand Toulouse qui a dit il faut absolument développer les transports en commun au-delà. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Dès lors, en écho au processus que nous avons décrit précédemment qui voit les élus, notamment des SCOT périphériques, s'affranchir des instances techniques qui ont piloté le pré-PADD afin de définir eux-mêmes leur projet de territoire, les élus de la CAM se sont appuyés sur leurs propres ressources politiques et techniques pour construire un projet de territoire qui parvienne à s'inscrire dans les

principes du SCOT tout en respectant mieux les particularités et ambitions de chaque commune membre.

« Dans l'échelle CAM, là quand même on a pensé on va dire entre guillemets un PLU au niveau de la CAM. [...] Ce qui me semble une démarche intelligente, on propose des synergies, parce que le rayon, il n'est pas énorme, si vous partez d'ici jusqu'à Portet, vous avez 8 km... ça a été présenté au SCOT comme ça et ça a été accepté parce qu'ils ont vu qu'on travaillait sur un schéma intelligent, on n'a pas mis 50 hectares ici et 10 à Muret, plutôt les grosses zones dans la ville intense, c'est normal, y'a le transport, y'a le logement, y'a tout. » (entretien maire de Labastidette, 2010)

Si les principes sont partagés sur le fond, il s'agit bien, pour les élus rencontrés, de les adapter afin de les rendre compatibles et opératoires eu égard aux enjeux de leur territoire. D'une part, si la nécessité de canaliser et de maîtriser le développement autant démographique qu'économique en privilégiant les deux pôles déjà moteurs que sont Muret et Portet-sur-Garonne, estampillés « ville intense », est reconnue par tous, elle est néanmoins indissociable à leurs yeux d'une répartition des rôles, des fonctions, des populations entre tous les membres de la communauté, y compris les plus petites communes, en fonction de leurs spécificités.

« Le SMEAT a tendance à vouloir se mêler de beaucoup de choses et là, il nous impose des choses, à nous au niveau démographique. C'est-à-dire qu'à l'heure actuelle, si on regarde un peu le schéma qu'ils ont envoyé au niveau démographie à la communauté d'agglo jusqu'en 2030, on sera une réserve d'Indiens, on aura droit à un petit tipi de temps en temps [rires] alors qu'a contrario, Muret et Portet, ils ont une prévision démographique importante dont ils ne veulent pas, il vaut mieux qu'on se le répartisse comme il faut. Donc le SMEAT faut y faire attention, il décide à un moment donné de dire « Je vous fais une coulée verte », si vous êtes dans la coulée verte, vous ne pouvez plus rien faire, donc il faut se battre avec eux parce qu'ils ne tiennent pas compte du tout des petites communes. Absolument pas. » (entretien maire de Saint-Hilaire, 2010)

D'autre part, si tous les élus ont bien conscience des enjeux du développement durable de leur territoire, ils opposent en revanche à sa vision dogmatique et réductrice, qui entend lutter contre toute consommation d'espace et plébisciter la protection à tout prix, une approche plus pragmatique et territorialisée qui tienne compte de la valeur effective de certains espaces naturels et privilégie la valorisation à la protection.

« Qui dit agriculture dit grands espaces, mais sans manger beaucoup d'agriculture, y'a des terrains qui peuvent être utilisés plus facilement pour des usines disons plus gênantes pour des populations, qui ont besoin de plus de place etc. Donc nous c'est ce qu'on a fait à Lavernose puisque la zone économique qui va faire 40 ha, y'a une moitié qui est en photovoltaïque au sol et la seconde partie, on va peut-être faire une usine de traitement des déchets verts de la communauté d'agglomération plus d'autres communautés qui vont se mettre avec nous et on va

monter un partenariat avec les agriculteurs pour justement utiliser le compost pour remplacer les engrais chimiques. Ça nous on peut l'accueillir parce qu'on est excentré, une ville comme Muret ou Portet ne peut pas le faire. Voilà un exemple concret. C'est comme le photovoltaïque, il faut beaucoup de place au sol, alors on ne prend pas sur l'agriculture, ma zone, ce sont des gravières qui ont été remblayées, notamment en grande partie avec le métro de Toulouse et on a cherché à donner une valeur à ces terrains. Donc à travers le photovoltaïque ou d'autres choses, petites zones d'activités ou autres, on peut les revaloriser. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

On lit donc bien dans l'appropriation des orientations promues dans le SCOT par les élus du Muretain la volonté de ne pas se laisser imposer une stratégie urbano-centrée aux principes de polarisation, de densification et de protection strictes qui nieraient tant les spécificités que les besoins du territoire, du moins tels qu'exprimés par ses élus.

- *Construire un projet territorial qui traduise ces principes*

C'est pourquoi à partir d'un inventaire des objectifs de chaque commune en termes essentiellement démographiques et économiques, élus et techniciens de la CAM ont travaillé à leur articulation aussi bien territoriale, en veillant à respecter un équilibre géographique, que temporelle, en phasant et priorisant les réalisations en fonction de leur urgence, afin que chaque commune apporte sa pierre à un édifice cohérent à l'échelle de l'agglomération comme à celle du SCOT.

« Au niveau développement économique, on cherche à mutualiser, c'est-à-dire c'est M. Suaud qui est président de cette commission, il a dit « Voilà notre territoire : qui a des projets, qui fait quoi, où est ce qu'on doit mettre des entreprises, quel type d'entreprises, etc. » ? Et tous on s'y est mis, moi j'ai mis mon petit truc artisanal, à Labastidette y'a un gros projet, y'en a un à Eaunes, etc. et après on les a priorisés, on s'est dit « Toi, t'as le temps, on le fera dans trois ans, par contre celui là faut l'ouvrir parce qu'il y a une grosse demande ». Ça n'a pas été moi d'abord et après toi, ça a été faut faire celui-là avant par rapport à celui-là et on est tous d'accord. » (entretien maire de Saint-Hilaire, 2010)

Ainsi, loin d'une polarisation trop intense qui est refusée aussi bien par les communes les plus petites que par les communes pôles qui veulent que l'on respecte leur histoire et leur configuration périurbaines, on pourrait convoquer l'image, promue par les SCOT périphériques, de l'armature urbaine et économique équilibrée pour décrire le projet territorial muretain. Si Muret et Portet-sur-Garonne joue le jeu de la ville intense par l'accueil des projets économiques et démographiques les plus importants, développés en lien avec la mise en place ou le renforcement des réseaux de transports en commun, chacune des autres communes membres a, en fonction de ses particularités, obtenu une part du développement économique et démographique attendu sur le territoire.

« On est calé nous. Alors justement on est en avance par rapport au SMEAT et c'est ce qu'ils n'avaient pas compris, parce qu'ils m'ont ressorti des vieux documents d'il y a un an ou deux. Nous, sur la communauté d'agglomération, on a une évolution de 30-33 000 habitants, répartis sur les 14 communes, parce qu'au départ, ils voulaient tout mettre sur Portet et Muret, on a dit ça ne marche pas comme ça, il faut que tout le monde vive. Donc on a trouvé des ratios, chacun a calculé dans sa commune ce qu'il voulait, ce qu'il pouvait etc. Et on est tombé sur ces ratios qui sont très bien, on a calculé comment on faisait les zones économiques, les zones urbaines, le transport. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

Les choix relatifs plus précisément à la répartition de l'activité économique offre un bon exemple de cet effort de cohérence territoriale. Aux deux projets les plus ambitieux localisés l'un à Muret, dans la future zone des Pyrénées, l'autre à Portet-sur-Garonne dans la future zone Ferrié-Palarin et combinant développement économique et résidentiel selon les principes de mixité fonctionnelle et de cohérence urbanisme / transports chers au SCOT, s'ajoutent des projets plus spécifiques : zone à vocation commerciale à Saint Hilaire, zones à vocation artisanale à Labastidette et Eaunes, zone à vocation écologique mêlant installations photovoltaïques et usine de recyclage des déchets agricoles à Lavernose-Lacasse, etc.

« Pour l'économie, y'a tant de zones qui vont se faire, une à tel endroit, une à tel endroit, on a dit voilà des zones pour recevoir des artisans, des zones pour recevoir du commerce, des zones pour recevoir de l'industrie, des zones pour recevoir du fret. On sait où on va, alors on n'oblige pas, on ne peut pas obliger l'artisan ou le fret à aller à tel endroit mais on leur dit ça, c'est une zone prévue pour ça, ici je n'aurai jamais de fret moi dans la mienne. » (entretien maire de Labastidette, 2010)

Stimulée par un exercice de SCOT qui n'est pas rejeté en bloc mais auquel les élus souhaitent conférer plus de souplesse, la réflexion sur le projet territorial muretain a eu le mérite de permettre aux élus de construire en commun l'architecture qui non seulement les guiderait dans leurs politiques communales mais également servirait de base aux discussions avec le SMEAT. On voit bien à travers cet exemple combien l'intercommunalité apparaît bien comme l'échelle de réflexion incontournable non seulement pour la mise en œuvre du SCOT, mais également pour son élaboration même : elle constitue en effet un échelon qui fait sens pour des élus qui s'acculturent à une nouvelle échelle d'action tout en gardant une influence sur la définition du projet.

« Tout ça, ça a été calculé aussi bien à l'échelle commune qu'agglomération et le projet qui est porté au SMEAT, c'est le projet de l'agglomération avec les 14 communes dedans. Donc c'est pour ça qu'on est calé, je ne fais pas mon PLU tout seul, Saint-Hilaire ou Labastidette non plus. C'est en concertation, d'abord c'est les gens de la communauté d'agglomération qui travaillent, puis on a des réunions avec les différents délégués de nos communes où tout est exposé, les logements sociaux combien on en aura, les zones d'activités etc. Après, ça a été décidé en conseil communautaire et c'est ce projet qui est porté. Donc nous ce qu'on veut, c'est qu'ils retiennent ce projet, pas ce

qu'ils veulent décider eux mais ce qu'on a décidé nous et qui rentre quand même dans le SCOT central. C'est cohérent. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

- *L'union fait la force ou comment défendre le projet auprès des instances du SCOT*

L'objectif de la CAM était bien là : adopter une position unanime devant le SMEAT afin d'y trouver un écho suffisant pour faire valider cette nouvelle vision de son territoire et l'intégrer dans le PADD en cours d'élaboration et le DOO qui en découlerait en lieu et place du projet technocratique préalablement proposé.

Il s'agissait donc bien d'afficher, aux yeux du Syndicat mixte du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, une unité communautaire, qui a longtemps manqué à des élus essentiellement mus par les retombées attendues de l'intercommunalité pour leur propre commune, et qui trancherait donc avec l'image de communauté de circonstance qu'elle véhicule auprès des autres acteurs du pôle urbain. Or, si les dissensions internes sont encore fortes au moment de concrétiser un projet partagé « sur le papier », la force de la CAM a résidé dans la conviction et l'énergie, reconnues par tous les édiles de la communauté, mises par l' élu en charge de la commission aménagement du territoire, par ailleurs vice-président du SMEAT, à défendre ce territoire au nom d'un idéal communautaire. Au-delà même de l'écho que pouvait rencontrer ce nouveau projet territorial auprès des instances du SCOT, c'est donc la voie d'un renforcement des liens communautaires qu'a ouvert cet élu au rôle moteur et fédérateur en tant qu'il a montré l'exemple de l'abnégation communale au profit de l'intérêt communautaire et qu'il a honoré la confiance placée en lui.

« C'est un peu le guichet aussi la CAM, je trouve qu'on devrait porter un idéal communautaire un peu plus fort, c'est pour ça que je saluais Jean Louis Coll parce que quand il est au SCOT, il défend l'idéal communautaire. [...] Ça a été très intéressant parce que ça a été, pour ce mandat en tout cas, un exercice de confiance autour de notre délégué J-L. Coll. Déjà quand on est dans une interco et qu'on fait confiance à celui qui parle en votre nom quand il parle de choses aussi sensibles que de votre PLU, je prends le PLU parce que pour un maire c'est sensible, bien sûr, c'est positif. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Symbole d'une redéfinition de la politique intercommunale autant que d'un approfondissement du lien politique, cette nouvelle donne muretaine avait dès lors toutes les chances de trouver un écho favorable auprès du SMEAT. La force du porte-parole et la cohérence du projet proposé en tant que, s'il propose une déclinaison territoriale nouvelle des principes de la charte, il s'inscrit malgré tout dans le cadre des orientations contraignantes posées par celle-ci, ont fait le reste et le schéma communautaire, dont la validité n'a pu qu'être reconnue, a fait évoluer les orientations auparavant prévues pour la CAM.

« On lui a donné un rôle très important au SMEAT donc à nous maintenant de faire en sorte qu'il utilise bien ce rôle. Comme je le disais tout à l'heure, il faut quand même batailler des fois

parce que les gens ne connaissent pas les petites communes comme Saint-Hilaire, ils ne savent pas ce que c'est, ils raisonnent en global sans tenir compte des particularités d'un village rural par rapport à autre chose, donc ça ne va pas. On est là pour leur expliquer, on a des gens qui leur expliquent et du coup maintenant on est entendus alors qu'on l'était pas avant, ça évolue. » (entretien maire de Saint-Hilaire, 2010)

Pour autant, il ne faut pas nier la conflictualité des relations qui ont précédé ce compromis, notamment au moment des révisions ou des modifications de PLU portant sur l'ouverture de zones à l'urbanisation. En effet, conformément à l'article L 122-2 du code de l'urbanisme, tant que le schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable, les communes comprises dans son périmètre doivent en passer par une demande de dérogation auprès du Syndicat mixte chargé de son élaboration pour ouvrir des terrains à l'urbanisation. Si ce droit de regard a constitué un moyen de pallier le décalage chronologique déjà mentionné entre les dynamiques en cours et l'entrée en vigueur effective du document de planification, il a également cristallisé les tensions autour des avis négatifs qu'il pouvait formuler et a en ce sens servi de catalyseur à l'implication forte des élus dans l'assouplissement de certains dogmes. Dans le cas de la CAM, une commune agricole du sud a notamment fait les frais de l'intransigeance du positionnement du SMEAT face à la révision de son PLU et a œuvré, au nom des autres communes dans sa situation, dans le sens d'une plus grande malléabilité du principe de précaution.

« J'y étais hier, on est 60 communes dans ce cas là sur les 117, celles qui sont dehors, un peu rurales, en deuxième couronne ou en troisième. Les choses ont évolué depuis décembre parce que ça a rué dans les brancards, donc on est en train de remettre sur la table le principe de « voilà la limite jusqu'à laquelle les communes peuvent pour le moment faire », on ne veut pas zéro, voyez le curseur, il peut aller de là jusque là, mais au moins jusque-là qu'on puisse faire, après ça nous empêchera pas, par révision dans deux, trois, quatre ans, d'ouvrir le PLU plus mais pas zéro, c'est ce qu'on avait. Ça évolue un peu parce que ça a rué dans les brancards. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

« Mon voisin qui est Lavernose, il vient de le finir, il l'a passé au SMEAT, il a eu beaucoup de problèmes. Il a été retoqué sur pas mal d'endroits, pas la totalité, il a fallu qu'il se batte pour qu'ils admettent des choses. Donc bon on y arrive mais... » (entretien maire de Saint-Hilaire, 2010)

Ainsi, au-delà de l'impasse financière, l'exercice de planification, tel une épée de Damoclès, a donc bien joué un rôle de catalyseur dans l'approfondissement du lien intercommunal muretain. Toutefois, si la redéfinition du projet territorial semble actée autour de deux axes forts que sont le développement économique et la politique des transports et si sa déclinaison territoriale semble avoir conduit les élus à repenser ensemble l'organisation de leur territoire, ces avancées ne suffisent pas à éluder la question du périmètre d'une structure que sa position périphérique menace à plus ou moins long terme. Comme le résume le maire de Portet-sur-Garonne, *« si on arrive à franchir cette étape 2010, en reposant les bases, je pense qu'on arrivera au terme de ce mandat en élus heureux, fiers du travail accompli, mais*

je pense que ça sera insatisfaisant de penser qu'on peut vivre à guichets fermés et qu'un territoire de 70-75 000 habitants se suffit à lui-même. » (entretien, 2010).

1.3. L'élargissement territorial comme condition de la réussite du projet

1.3.1. Renforcer un territoire politique fort par rapport à la CUGT

- *Une extension doublement justifiée*

La volonté, qui avait présidé au passage de la communauté de communes à la communauté d'agglomération, de faire contrepoids à l'intercommunalité centrale est en effet plus que jamais d'actualité dans un contexte où la réforme territoriale, encourageant la rationalisation des intercommunalités, place les élus face à une alternative : l'éclatement ou l'élargissement. Comme l'illustre l'extrait suivant, issu du compte-rendu du conseil communautaire du 28 avril 2011, la seconde option semble s'imposer d'elle-même aux élus qui trouvent là un second registre de justification de leur refus de voter un budget qui ne garantit justement pas la pérennité de la structure.

« Mettre un terme à cette dérive est pour nous un devoir car nous ne pouvons pas ignorer que, sous l'effet de la loi, l'intercommunalité est aujourd'hui en cours de réorganisation au Sud de Toulouse. A court terme, cette loi nous confronte à l'alternative suivante : soit nous sommes assez forts, c'est-à-dire organisés, efficaces, soudés pour être attractifs afin d'être les moteurs d'un projet de territoire dans lequel d'autres viendront nous rejoindre, soit nous éclaterons. C'est parce que nous ne voulons pas que la CAM disparaisse que nous voterons résolument contre ce budget. » (propos du maire de Labarthe-sur-Lèze. Extrait du Compte-Rendu du conseil communautaire du 28 avril 2011)

Ce choix s'explique d'abord par l'incompréhension qui subsiste à leurs yeux entre le territoire central et ses périphéries. Se sentant en permanence jugées par une agglomération centrale qui revendique en quelque sorte le monopole de la bonne politique d'aménagement, elles considèrent avoir tout à gagner de la reprise d'un dialogue interne à même d'effacer les dissensions passées et de donner plus de poids à des territoires revendiquant leur capacité à aménager leur propre cadre de vie en fonction de leurs spécificités.

« Parfois les regards technocratiques portés sur un territoire sont agaçants. J'ai des débats avec certains techniciens au SMEAT par exemple, et certains élus également, qui ne cessent de stigmatiser Portet-sur-Garonne pour sa zone commerciale et ses problèmes de circulation. Eux ils stigmatisent mais moi j'y vis. Et je pense qu'effectivement on ne peut pas remettre en cause l'intégrité morale de celles et ceux qui y vivent quand ils disent on veut faire des efforts pour le changer. Nous on n'a pas besoin d'être stigmatisés, j'ai toujours dit que si on voulait me

donner Airbus, le Cancéropôle et l'université Paul Sabatier, le Mirail, qui vous voulez, et prendre Carrefour, pas de problème je faisais le troc, donc qu'on arrête aussi ces stigmatisations entre élus. C'est pour ça que finalement je me rends compte qu'au fond, ce qui a pu opposer par des divorces ou des petits soucis les communes que je cite sur les trois intercommunalités, je suis convaincu que ça se dépasse parce que les vrais problèmes sont ailleurs, dans l'incompréhension des territoires et nous on se comprend, dans le mépris que l'on pourrait avoir vis-à-vis de l'autre et nous on ne se méprise pas. Ils sont dans ce sentiment qu'on fera ce qu'on veut, et tant pis pour les petits et les moyens d'à côté, nous on n'est pas dans ce registre-là. Je crois qu'on a tout pour se comprendre, ça ne veut pas dire qu'ensuite, le mariage sera facile parce que si vous faites de la petite enfance et qu'ils n'en font pas, y'a des violons à accorder. Mais je ne suis pas inquiet de cette rencontre là. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Au-delà de cette compréhension commune, un tel choix s'explique par ailleurs par la réalité de liens déjà existants avec les territoires environnants, que ce soit en termes de politiques ou de pratiques habitantes, qu'il s'agisse de communes isolées ou de territoires intercommunaux. Pour ne retenir que deux exemples de ces relations qui transcendent les limites de la CAM, citons la situation de la commune du Fauga, dont la réhabilitation de la gare aura un impact pour les habitants du sud de l'intercommunalité en particulier et appelle dès lors un aménagement concerté, et celle de la communauté de communes Lèze-Ariège-Garonne que les pratiques quotidiennes de ses habitants ancrent fortement à la CAM.

« On est en train d'aménager une piste cyclable pour aller à la gare du Fauga, qui va être réhabilitée, enfin qui est déjà occupée mais pour mettre en place le cadencement, on a besoin de faire le passage souterrain à Muret, sinon la barrière resterait fermée trois quarts d'heure sur une heure avec le cadencement à 20 minutes. Donc on y travaille, on est train de faire le passage à niveau souterrain, pour bénéficier de ce cadencement de la gare, parce qu'on est à 2 km de la gare du Fauga, y'a déjà beaucoup de gens qui y vont soit à mobylette, soit en vélo soit en voiture, mais là ça va être vraiment parlant parce que ça sera toutes les 20 minutes. » (entretien maire de Lavernose-Lacasse, 2010)

« Il faut surtout considérer ça comme des bassins de vie. Même les gens de Lagardelle-sur-Lèze sont des gens qui vivent avec Muret, pourtant ils sont dans une autre communauté de communes. Il faut intégrer tout ça. » (entretien maire de Eaunes, 2010)

Ajouté à l'effet ciseau entre le poids économique réel de cet espace qui en fait une polarité majeure de l'aire urbaine reconnue comme telle dans le SCOT en cours d'élaboration et le poids politique moindre que lui confère une intercommunalité à quatorze comptant une majorité de petites communes et une sous-préfecture sous-estimée par la ville-centre, ces arguments expliquent que la communauté d'agglomération du Muretain, pour parvenir à mieux faire entendre sa voix et garantir son indépendance à côté de la communauté urbaine, fasse de l'élargissement de son périmètre un enjeu fort.

- *Des objectifs de l'élargissement à son périmètre*

Tout comme la volonté de franchir le seuil démographique nécessaire à la constitution d'une communauté d'agglomération avait présidé aux sollicitations tous azimuts que la communauté de communes du Muretain avait adressées à ses voisins, l'élargissement aujourd'hui envisagé n'est pas déconnecté de desseins bien précis, en termes démographiques, économiques et politiques, qui préfigurent les contours d'une extension. L'objectif poursuivi par la CAM est en effet de franchir le seuil des 100 000 habitants synonyme de possibilités nouvelles de financement des politiques publiques liées d'une part à la bonification de la redevance transport versée par les entreprises qui aiderait au développement de l'embryon de système de transport existant, d'autre part à la mutualisation des moyens nécessaires à l'opérationnalisation des compétences.

« Simple raison du versement transport qui exige un projet de site propre et 100 000 habitants pour avoir les 1,8 auquel on pourrait prétendre plutôt qu'un 0,6 si nous étions autorité organisatrice, donc quand on a un territoire qui pèse grosso modo 6 millions de versement transport, 0,6 c'est 2 millions et 1,8 c'est 6. Donc il y a bien dans l'expansion du territoire quelque chose à gagner de fort, ne serait-ce qu'au regard de ça. Je prétends qu'il y a aussi des économies d'échelle à faire, en se mariant avec d'autres territoires qui auront fait d'autres choix mais qui pourraient épouser les nôtres, nous épouserions les leurs et nous partagerions les moyens. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Au vu des difficultés héritées de l'expérience précédente, qui avait fait déjà passer la dimension territoriale au second plan, en termes de faiblesse du projet territorial et de carence de l'intérêt communautaire, la primeur une nouvelle fois donnée aux objectifs démographiques conditionnant un changement de nature de l'action publique peut surprendre, bien qu'il faille aussi la lire au regard de l'urgence dans laquelle la réforme territoriale place les élus.

« Donc moi je plaide pour que nous puissions parler politiquement de ces choses là dans l'année 2010, et être en capacité de décider de nous marier le plus tôt possible, je crois qu'il faut être bien avant 2014 en capacité de choisir de nous rassembler ou pas. C'est là qu'on sera fort, je ne vais pas attendre de savoir en 2012 qui sera le Président de la République, parce que même si ça répond à ma problématique de métropolisation, et même si ça vient rassurer dans leur financement les collectivités, ça ne répondra quand même pas à mon enjeu de CAM qui a bouffé sa DGF dans son fonctionnement, et d'autres intercommunalités qui ne sont pas viables non plus. Parce qu'on ne me fera pas croire aujourd'hui que dans 10 ans, beaucoup de petites intercommunalités seront viables. Donc on a tout intérêt. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Au vu de ces considérations, la CAM réfléchit à ce potentiel agrandissement qui la protégerait d'une fusion imposée avec le Grand Toulouse en se tournant non seulement vers les communes isolées limitrophes mais également vers les communautés de communes voisines, en premier lieu la

communauté de communes d'Axe Sud et celle de la Save au Touch, mais également celle du Savès et de Lèze-Ariège-Garonne, qui tiennent de leur côté le même raisonnement quant à la nécessité de constituer un territoire périphérique plus fort, sur le modèle du SICOVAL.

« C'est pour ça que nous avons tendu la main, que moi je tends résolument la main à Save au Touch et à Axe Sud notamment, et puis à quelques communes indépendantes, autonomes, il y a quelques communes du sud qui souhaitent gagner la CAM, Le Fauga par exemple, donc tout le monde est bienvenu mais dans un projet porté globalement avec avantages / inconvénients, ce qu'on accepte / ce qu'on n'accepte pas, c'est un contrat de mariage tout simplement. [...] Moi je prétends que si nous sommes en dynamique pour affirmer un territoire, des logiques fortes économiques, d'habitat, de transport, de confirmation de zones vertes, si nous avons des accords forts, si nous sommes ensemble pour préserver un patrimoine, la Garonne, le Touch, la Lèze, l'Ariège, si nous sommes en dynamique là dessus, je ne vois pas comment on peut nous obliger à quelque chose, et je crois qu'on a intérêt à se mettre très vite en dynamique. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Plus globalement, l'objectif sous-jacent est donc bien d'opposer à la communauté urbaine un contrepoids politique plus fort pour sortir d'un pilotage de la métropole encore largement monopolisé, aux yeux des élus de la CAM, par l'intercommunalité centrale, comme nous l'avons déjà évoqué à propos des principes d'aménagement défendus par le SMEAT et de la réalisation des grands projets toulousains tels que le Cancéropôle.

« Il faut agrandir, moi je suis pour agrandir. Pourquoi ? Parce qu'aujourd'hui on a des communautés qui sont très près, Garonne Ariège pour les communes de Lagardelle, Montaut²⁴⁸ tout ça, on a la Save au Touch à côté, Rieumes et tout ça, on a Axe Sud surtout, Seysse, Roques, Frouzins, ce sont des frères ennemis mais qui vont se rapprocher à mon avis assez rapidement et y'a une commune à prendre qui est seule aujourd'hui qui est Plaisance, Fonsorbes je n'en suis pas sûr, j'en sais rien. Pourquoi ? Parce que si on arrive à reprendre tout ça, d'abord, Axe Sud, Fonsorbes Plaisance, et puis les autres aussi derrière bien sûr, on va faire un vrai contrepoids à la CUGT, d'un côté le SICOVAL qui est plus important que nous, de l'autre la CAM ou on s'appellera autrement, on s'en fout. » (entretien maire de Labastidette, 2010)

1.3.2. L'horizon incompressible d'une entrée dans le Grand Toulouse

Malgré tout, si cette extension semble l'horizon de l'ensemble des élus rencontrés, certains n'y voient qu'une nouvelle étape préliminaire à l'inéluctable intégration à la communauté urbaine du Grand Toulouse ou à ce qu'elle deviendra à l'heure des Métropoles.

²⁴⁸ Qui relève en fait de la communauté de communes du Volvestre à la différence de Lagardelle-sur-Lèze qui est partie prenante de la communauté de communes Lèze-Ariège-Garonne.

« Un jour on sera rattrapé de toute façon qu'on le veuille ou pas. [...] Mais si demain un processus de métropole devait englober tout cela, ce que chacun peut penser, dans 5 ans, dans 10 ans, on ne sait pas trop ce qu'on deviendra, allez mettons 10 ans pour se laisser le temps de faire les choses, mais même si c'était 10 ans, ce qu'on aura fait pendant ces 10 ans sera essentiel, c'est le cadre de vie, notre quartier, notre commune aujourd'hui, notre quartier demain peut-être, c'est notre cadre de vie qu'on façonne, donc ça c'est primordial, on veut pouvoir peser. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Ainsi, pour autant que cette option semble incontournable, il s'agit pour les élus de préparer cette intégration dans les meilleures conditions afin de négocier au mieux, le moment venu, la place de leur territoire dans un gouvernement urbain de cette envergure, d'y préserver au mieux son identité et le cadre de vie qui aura été construit d'ici là.

« Je ne dis pas qu'un jour et je ne dis pas surtout qu'il ne faut pas travailler en collaboration avec la CUGT, on n'est pas là les uns contre les autres, mais je pense que ça serait une mauvaise chose que la CUGT nous mange de suite. Imaginons qu'elle bouffe Portet, et encore que la taxe professionnelle aujourd'hui va être supprimée donc Portet va moins nous apporter de recettes, mais il apportait la moitié des recettes quand même, ça ne va pas changer grand chose pour Labastidette que ce soit la CUGT ou la CAM, encore que là j'ai mon mot à dire quand y'a quelque chose, que là-bas je l'aurai moins, mais moi je dis que ça ne serait pas bon parce que les problèmes ne sont pas les mêmes, et là, en prenant Fonsorbes et Plaisance, on aurait quand même quelque chose de semi rural mais fort, un poids fort. » (entretien maire de Labastidette, 2010)

« L'enjeu, c'est façonner le territoire dans lequel nous vivons, en bonne intelligence, moi si demain Pinsaguel, Roquettes, Portet c'est un grand quartier du Grand Toulouse, peu m'importe mais que ce soit un grand quartier dans lequel on retrouvera notre identité, parce que c'est pas un quartier qui sort de terre comme ça et dans lequel on vient habiter, c'est pas un produit que je propose à la vente et où vous dites « il me plaît je viens », c'est un lieu où habitent des gens, où vivent des gens, où sont morts des gens et où on a des liens historiques, familiaux, sentimentaux et ça se prend en compte. » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2010)

Vaste chantier qui n'est pas sans faire surgir des dissensions à plusieurs niveaux. Celui de la CAM d'abord puisque le maire de Muret le premier, suivi par d'autres mais aussi par des conseillers communautaires, n'ambitionne pas un élargissement qui pourrait remettre en cause son statut de pôle principal, déclarant que *« Muret est une réelle ville-centre d'un bassin que nous ne voulons pas renforcer avec des territoires lointains qui ne nous concernent pas »* (La Dépêche du Midi, 6 décembre 2011).

Celui des intercommunalités voisines ensuite qui ne sont pas toutes prêtes, ou pas toutes prêtes dans l'immédiat, ou pas toutes prêtes dans l'intégralité de leur périmètre, à franchir ce pas vers la CAM. Ainsi en va-t-il par exemple de la communauté de communes d'Axe Sud qui *« ne dit pas oui pour l'instant mais pose un certain nombre de conditions, de précisions et d'approfondissements de*

questions posées qui, si elles sont abordées, pourraient enclencher le processus souhaité de concertation » (compte-rendu du conseil communautaire du 28 juin 2011) ou de la communauté de communes Lèze-Ariège-Garonne dont les quatre communes n'ont pas toutes le même dessein territorial puisque seules Lagardelle-sur-Lèze et Beaumont-sur-Lèze envisagent de rejoindre la CAM tandis que Le Vernet et Venerque préféreraient partir vers le SICOVAL pour l'une, la communauté de communes de la Vallée de l'Ariège pour l'autre.

Celui du schéma départemental de coopération intercommunale enfin qui se base sur la carte intercommunale existante pour en proposer une rationalisation qui d'une part ne procède pas par recompositions mais par fusions de communautés dans leur périmètre actuel et d'autre part ne correspond pas à la carte repensée par les élus de la CAM. Ainsi, la scission envisagée par la communauté de communes Lèze-Ariège-Garonne n'est pas reprise par le préfet qui *« propose deux choses à cette communauté : soit de rejoindre intégralement la communauté de communes avec Auterive pour ville-centre ou la CAM »* (compte-rendu du conseil communautaire du 28 juin 2011) tandis qu'il prévoit de rattacher à la CAM la communauté de communes Garonne-Lougé mais pas la communauté de communes de la Save au Touch qu'il pousse, contre son gré, vers le Grand Toulouse, accélérant dès lors son positionnement en faveur d'une fusion avec la CAM²⁴⁹.

Si, dans la veine des réflexions menées dans le chapitre VII, nous n'en sommes là qu'aux prémices de l'inévitable reconfiguration des intercommunalités du sud de la métropole toulousaine, nous pouvons d'ores et déjà en retenir, au-delà de son articulation avec la réforme territoriale, sa coïncidence forte avec un exercice de planification qui a ré-ouvert la voie à des dialogues rompus suite à la naissance dans la douleur de cette communauté d'agglomération, mais qui ne constitue pour autant pas un cadre indépassable puisque certaines des propositions portées par la CAM ou par le Préfet viendraient faire bouger la limite entre SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine et SCOT Sud Toulousain.

Symboles de la *« crise d'adolescence de cette jeune collectivité »* selon les termes du président de la communauté, maire de Muret²⁵⁰, les débats en cours au sein du conseil et du bureau communautaires se jouent à deux échelles : s'ils interrogent d'abord la capacité de ce territoire à entrer dans une phase adulte où le projet communautaire prendrait vraiment le pas sur les projets communaux, ils témoignent aussi d'une réflexion plus large sur la taille à atteindre pour compter dans une agglomération qui passe difficilement d'une lecture polarisée à une appréhension polycentrique de la métropole et interrogent la capacité de ce territoire à proposer un modèle de gestion territoriale spécifique aux portes d'une communauté urbaine qui s'est remise en ordre de marche.

²⁴⁹ « Save au Touch dit : *« Le préfet veut me mettre dans le Grand Toulouse, donc j'ai besoin d'une réaction forte pour pouvoir éviter d'aller vers le Grand Toulouse, ma réaction est donc de proposer une fusion à la CAM, est-ce que la CAM en parallèle est capable de me dire, oui on est d'accord pour une fusion ? »* », propos du Maire de Portet-sur-Garonne, extrait du compte-rendu du conseil communautaire du 28 juin 2011.

²⁵⁰ La Dépêche du Midi, 24 avril 2010.

2. Colaursud ou la revendication périurbaine dans l'appartenance métropolitaine

Contrastant avec cette intercommunalité faisant du mécanisme d'auto-défense un principe d'action décliné *a posteriori* dans un véritable projet territorial, la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud nous a interpellée par l'offensivité dont elle faisait preuve sur la scène métropolitaine par le biais du portage d'un projet de développement économique important, celui d'un village de marques dont la localisation périurbaine trancherait avec la polarisation commerciale forte exercée par le pôle urbain et s'inscrirait dans la politique de desserrement économique promue par l'InterSCOT. Une investigation plus poussée a ainsi permis de mettre en évidence l'opportunisme dont a fait montre cette intercommunalité au moment de sa création non seulement en arrimant son projet territorial à l'accessibilité nouvelle offerte par la mise en place d'un échangeur autoroutier mais également en l'inscrivant d'emblée dans une stratégie périurbaine revendiquant son ancrage métropolitain. Derrière l'unanimité apparente se cachent néanmoins peut-être les stigmates d'ambitions différenciées qui pourraient servir de point d'appui à ce modèle périurbain fortement polarisé que souhaite faire advenir le SCOT.

2.1. Une coopération intercommunale opportuniste

Pour commencer, arrêtons-nous sur le contexte de la création de cette intercommunalité née de la rencontre entre un opportunisme politique et une volonté d'ancrage toulousain qui auguraient déjà de la place aujourd'hui acquise par ce territoire dans le projet d'aménagement métropolitain.

2.1.1. L'échangeur pour catalyseur

Dans ce territoire encore fortement rural, le bouleversement est venu du projet, lancé au début des années 1990, d'une autoroute reliant Toulouse à Pamiers. Alors que deux tracés avaient été envisagés, le choix acté d'un projet passant par la commune de Nailloux a dans un premier temps conduit les élus du territoire, et en particulier le conseiller général, maire de Nailloux, à se mobiliser pour obtenir l'implantation d'un péage afin de faire de cette infrastructure autoroutière un levier de développement du territoire plutôt que de ne considérer ce dernier que comme un support. Ce n'est que dans un deuxième temps, une fois la création d'un péage à son tour actée, que la question de la structuration intercommunale du territoire s'est imposée à quelques élus, débouchant sur la création d'un syndicat à vocation unique dénommé Symbiose, appelé à se transformer rapidement en communauté de communes.

« A partir de là, la question se pose : si on a le péage, il faut en assumer les conséquences, c'est-à-dire, maîtriser c'est un terme un peu maladroit, mais comprendre ce que ça implique, et

à partir du moment où on dit on va essayer de comprendre ce que ça implique, se demander ce que doivent faire les élus pour que le péage soit une chance, une opportunité et quels sont les inconvénients. A partir de là s'enclenche un processus de réflexion sur le développement de la commune de Nailloux et le développement de la commune de Nailloux ne peut se concevoir que dans un territoire donc l'idée c'est de dire « Développons l'intercommunalité ». Donc création d'un syndicat intercommunal à vocation unique qui s'appelle Symbiose aux alentours des années 1999-2000 pour préparer la création d'une communauté de communes. » (entretien maire de Nailloux, 2009)

Si « les gens qui étaient depuis longtemps sur le territoire avaient du mal à percevoir les enjeux » (ibid.), d'autres venus s'installer sur le territoire après avoir vécu à Toulouse avaient déjà bien conscience des enjeux qui se nouaient autour de ce désenclavement du canton et de la nécessité de s'appuyer sur le syndicat à vocation multiple existant²⁵¹ pour construire un vrai projet politique, par ailleurs alimenté par deux études commanditées par cette structure.

« Le porte-avions, ça a été le SIVOM et on a fait faire deux grosses études, une par Viva'Cité qui est un organisme agréé CAF et Jeunesse et Sports sur un diagnostic de territoire sur l'état des lieux petite enfance, enfance, jeunesse et services à la population, d'autre part on a demandé à la DAEDL du Conseil Général de nous auditer pour voir les enjeux de développement économique de notre territoire. Ces deux études ont été les starters de l'intercommunalité. » (entretien maire de Nailloux, 2009)

Ce cheminement très progressif montre combien le projet intercommunal est né de la congruence entre un projet d'infrastructure, une volonté politique et la mobilisation d'appuis techniques, tous trois nécessaires à la mise en ordre de marche d'une machine intercommunale seule à même d'anticiper les conséquences de l'ouverture prochaine de cet échangeur autoroutier.

« Anticipant la mise en circulation de ce nouvel axe, cette étude révèle et met en œuvre des synergies d'acteurs, d'outils et de moyens. Le diagnostic a permis de mieux appréhender les enjeux et les conséquences de cette arrivée. Les conclusions de l'étude font apparaître la nécessité du renforcement de la cohésion territoriale de Symbiose et l'enjeu d'utiliser l'A66 comme outil de développement. » (extrait de la charte du Pays Lauragais, octobre 2002, 70)

L'approfondissement du lien intercommunal existant sous la forme d'un SIVOM résulte donc bien d'un choix délibéré et réfléchi des élus de ce territoire, d'une stratégie territoriale aux implications territoriales autant que politiques, au sens étymologique du terme.

²⁵¹ Qui avait des compétences en matière de ramassage des ordures ménagères, de chantier d'insertion et de services d'aides ménagères.

2.1.2. Du SIVOM à la communauté de communes : entre ajustements territoriaux et ancrage toulousain

Sur la base du SIVOM et du SIVU créé à la fin des années 1990 sous le nom de Symbiose, la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud a effectivement été créée au 1^{er} janvier 2002.

Si cet EPCI, regroupant dix communes, prend appui sur le canton de Nailloux, il n'en reprend pas exactement les contours et a d'ailleurs vu son périmètre évoluer lors du passage d'une structure purement technique à une intercommunalité de projet. Alors que neuf communes appartiennent effectivement au canton (Caignac, Calmont, Gibel, Mauvaisin, Monestrol, Montgeard, Nailloux, Saint-Léon et Seyre), la dixième municipalité constitutive du canton et auparavant membre du SIVOM, Auragne, a choisi d'intégrer, en 2000, la communauté de communes du district de la vallée de l'Ariège, créée en 1995 autour d'Auterive. A l'inverse, le dixième membre de la communauté de communes, la commune d'Aignes, déjà partie prenante du SIVU et du SIVOM, est une pièce rapportée du canton de Cintegabelle. S'ils répondent à des considérations de fonctionnement de territoires et de bassins de vie conformément aux logiques que l'on a évoquées précédemment, puisque *« Auragne est partie sur le district d'Auterive parce que ça touche Auterive donc en faisant une dizaine de kilomètres, ils sont à Auterive, alors que pour aller à Nailloux, y'a des virages, des bosses... Et depuis Aignes, c'est plus facile d'aller à Nailloux que d'aller sur Cintegabelle »* (entretien maire de Calmont, 2009), de tels chassés-croisés ne sont pas sans conséquence non plus sur le positionnement de ces territoires dans la dynamique de planification qui en était alors à ces débuts. Ces deux cantons se situent en effet de part et d'autre de la limite, qui sera actée en 2004, entre deux schémas de cohérence territoriale, celui du Lauragais et celui du Pays du Sud Toulousain : le rattachement à l'une ou à l'autre des intercommunalités trouve donc des prolongements dans un changement concomitant de SCOT qui vient confirmer le dépassement des logiques administratives et électorales dans les recompositions territoriales à l'œuvre.

Mais si de tels arguments peuvent jouer lorsqu'il ne s'agit que de changer de SCOT à l'intérieur de l'InterSCOT, les choses se compliquent dès lors que c'est l'ancrage toulousain qui peut être remis en cause par la prise en compte des dynamiques d'un bassin de vie. Le maintien de la commune de Calmont dans le périmètre de la communauté de communes de CoLaurSud et donc du SCOT Lauragais alors que les pratiques habitantes la tournent vers la Basse-Ariège témoigne ainsi de la primauté des arguments économiques et politiques sur des considérations plus territoriales.

« Les gens de Calmont naturellement depuis très longtemps ont leurs habitudes de vie dans l'Ariège, sur Mazères, Saverdun et Pamiers. On va plus facilement à Pamiers qu'on ne va à Villefranche-de-Lauragais. Alors du coup, comme on est à la limite du Département, on est à la limite de beaucoup de choses, donc c'est une commune un peu particulière dans cet ensemble. Mais on a fait le choix, parce que bon, derrière, il y a une stratégie économique importante, on a fait le choix de rester raccroché au Département de la Haute-Garonne et non pas à l'Ariège, et de rester accroché au Pays Lauragais et au SCOT Lauragais parce que l'Ariège, d'un point de vue économique, est beaucoup plus difficile à gérer que la Haute-Garonne. » (entretien maire de Calmont, 2009)

En tout état de cause, c'est bien l'anticipation des bouleversements socio-démographiques à venir du fait de l'accessibilité améliorée à Toulouse, puisqu'avec l'ouverture de l'échangeur, « *l'agglomération toulousaine se rapproche du canton* » comme le constatait le conseiller général du canton, maire de Nailloux (La Dépêche du Midi, 10 janvier 2000), qui a suscité ce regroupement. Forts de ce constat, les élus de ces dix communes ont travaillé à renforcer les coopérations existantes au sein du SIVOM et du SIVU Symbiose pour les transformer en une politique commune globale qui s'incarnerait dans un projet de territoire à même de répondre aux impacts multisectoriels liés à l'ouverture de l'échangeur. En effet, si l'attractivité de ce territoire pour une population à la recherche de terrains abordables afin d'accéder à la propriété d'une maison individuelle s'en trouve renforcée, comme en atteste le dynamisme actuel de cette intercommunalité, le souhait de ses élus est de l'intégrer à un projet de territoire qui ne se satisfasse pas de ce rôle de réceptacle démographique.

2.2. Une stratégie périurbaine confortée par les orientations du SCOT

La communauté de communes constituée a ainsi enrichi ses compétences en développant d'une part les deux compétences obligatoires que sont l'aménagement de l'espace et le développement économique local, d'autre part de nombreuses autres compétences choisies parmi les optionnelles possibles mais aussi définies par les dix communes elles-mêmes, comme s'en fait l'écho la charte intercommunale de développement et d'aménagement, qui définit les perspectives dans les domaines économique, social, touristique et culturel et détermine les programmes d'action correspondants. Si l'on s'intéresse au détail de ces compétences, on s'aperçoit qu'elles relèvent de l'articulation de différentes logiques : entre réponses à des besoins périurbains et projet économique appuyé par les réflexions menées dans le cadre du SCOT, CoLaurSud assume sa périurbanité tout en revendiquant son appartenance métropolitaine.

2.2.1. Une communauté de services périurbaine

Nous avons vu dans un chapitre précédent combien la progression du maillage intercommunal dans la couronne périurbaine constitue pour les élus de ces territoires une réponse aux enjeux, anciens et nouveaux, auxquels ils sont confrontés, que ce soit en termes générationnels et d'équipements. A ce titre, la communauté de communes CoLaurSud illustre bien la palette des problématiques sociétales qui peuvent traverser un territoire en cours de périurbanisation, des services à la petite enfance et à la jeunesse à la prise en charge des personnes âgées.

- *L'action petite enfance et jeunesse*

Si l'échangeur autoroutier a constitué un élément déclencheur de l'approfondissement des liens intercommunaux, il a été par ailleurs synonyme d'une accélération du développement démographique porté par des accédants à la propriété que la pression foncière pousse de plus en plus loin de la ville-centre au gré des performances des infrastructures routières. L'ensemble des élus s'accorde à décrire les caractéristiques de ces nouveaux résidents qui modifient en profondeur le profil socio-démographique du canton en écho aux analyses menées dans le chapitre précédent.

« Quand l'autoroute A66 s'est créée, avec un péage à Nailloux et un autre à la limite de Calmont, Mazères et Saverdun, la commune s'est trouvée entre deux péages, et a permis à pas mal de personnes qui étaient en recherche de foncier à des prix accessibles, de venir jusqu'à Nailloux en nombre. » (entretien maire de Calmont, 2009)

« C'est des jeunes qui s'implantent, qui font des bébés, ou qui vont se marier et vont en faire, ce ne sont pas des retraités, ce sont des jeunes, ce qui est bien, ça donne un dynamisme à la population. » (entretien maire de Gibel, 2009)

L'accueil de telles populations étant synonyme de rajeunissement, la prise en charge par la communauté de communes de la compétence petite enfance et jeunesse allait de soi. C'est pourquoi *« face à de nouveaux enjeux pour la communauté, les élus ont en 2002 engagé auprès du cabinet Viva'Cité, un état des lieux, un recueil des attentes et des besoins locaux autour de l'enfance et de la jeunesse »*²⁵² afin de bâtir une politique intercommunale pertinente en direction de ces deux cibles démographiques emblématiques du « standard » de la famille périurbaine. Sur ces bases, l'action en faveur de ces publics a été multiforme et progressive, de la réalisation, en 2005, de deux crèches, l'une à Nailloux, l'autre à Calmont, à la mise en place de CLAE et de CLSH en 2008 dans toutes les écoles du territoire²⁵³, en passant par l'ouverture d'un Relais Assistantes Maternelles en 2009.

« Y'a pas des besoins énormes exprimés sauf peut-être en direction des enfants, surtout depuis qu'on est en communauté de communes parce que, à part l'extension de l'école et l'ouverture d'une maternelle nouvelle, le reste, crèche, RAM, c'est fait par la communauté de communes, on l'a porté en intercommunalité. Seul on n'y arrivait pas, la commune n'avait pas les moyens de créer une crèche avec ce que ça implique derrière de personnel, fonctionnement, etc. Donc c'est la communauté de communes qui nous a permis de le réaliser. » (entretien maire de Calmont, 2009)

²⁵² Source : Site internet de la Communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud, www.coloursud.fr.

²⁵³ Quatre communes n'ont pas d'école (Aignes, Mauvaisin, Monestrol et Seyre), sur les six autres, trois (Nailloux, Calmont et Saint-Léon) ont leur propre école, et trois (Montgeard, Gibel et Caignac) sont en RPI. Toutes proposent un CLAE tandis qu'au niveau du RPI, seule la commune de Montgeard propose un CLSH.

Toutefois, à côté de cet aspect primordial d'une politique intercommunale pensée comme une réponse à un fort développement démographique en partie porté par l'installation de jeunes couples avec enfants gardant leur emploi dans l'agglomération toulousaine, la communauté de communes a su également continuer à répondre aux besoins liés au caractère encore rural de son territoire dont on a vu dans le chapitre précédent qu'il avait été tardivement marqué par l'exode rural symptomatique d'un vieillissement de la population restante.

- *L'accompagnement des personnes âgées*

A la différence des premières couronnes périurbaines où il s'agit d'un enjeu relativement nouveau, le vieillissement constitue dans ces territoires en voie de périurbanisation une problématique ancienne, à laquelle la nouvelle structure intercommunale offre de nouveaux moyens de réponse. Ainsi, quoique constituée en vue d'accompagner les nouvelles dynamiques démographiques liées à la périurbanisation, la communauté de communes de CoLaurSud a su intégrer aussi ces services aux personnes âgées dans une politique conçue pour embrasser l'ensemble des caractéristiques du territoire et faire le pont entre des dynamiques nouvelles et des spécificités héritées.

« Au niveau communautaire, je trouve qu'on a bien développé les services à la population qui étaient vraiment manquants, au niveau des crèches, au niveau des CLAE, des centres de loisirs et du service solidarité et d'aide à domicile, parce que bon, on est quand même une région rurale où la démographie est quand même..., y'a pas mal de personnes âgées. Etant dans un milieu rural, y'a quand même des personnes qui restent à la campagne et qui veulent partir le moins possible dans des établissements spécialisés. Donc je trouve que ça c'est énorme pour la commune de Gibel, et les autres aussi je pense, d'avoir développé tous ces services, crèches, CLAE, centre de loisirs pour les vacances, qu'on n'aurait pas pu faire tout seul, et service solidarité d'aide à domicile. » (entretien maire de Gibel, 2009)

2.2.2. Un véritable projet économique

Parallèlement à cette politique que l'on pourrait qualifier de périurbaine en ce sens qu'elle entend répondre aux spécificités d'un territoire rural en pleine transition démographique sous l'effet du desserrement de population, la communauté de communes CoLaurSud s'est d'emblée refusée à être cantonnée à ce rôle de territoire dortoir pour une population maintenant ses habitudes de vie à Toulouse ou dans sa proche banlieue.

- *Une stratégie économique appuyée sur les trois principales communes du canton*

L'analyse du maire de Saint-Léon rejoint à ce titre les propos précédemment cités du maire de Nailloux qui mettaient bien en évidence la congruence entre la constitution de l'intercommunalité et la volonté de penser le développement du territoire, en faisant de la création d'emplois le fer de lance de la politique économique de la communauté de communes, aujourd'hui articulée autour de deux axes : une ZAC et un village des marques.

« Donc qu'est-ce que nous souhaitons aujourd'hui compte tenu de la configuration économique ou de la panique économique ça dépend où on se place ? On souhaite créer des emplois chez nous pour fixer une population chez nous, éviter des temps de trajet domicile / travail vers l'agglomération toulousaine bien que la commune de Saint Léon est mitoyenne du SICOVAL qui pour nous représente une attractivité que le futur péage de Montgiscard qui est prévu à l'horizon 2010-2011 va accentuer aussi puisqu'il va nous rapprocher de Toulouse. » (entretien maire de Saint-Léon, 2009)

La délégation de la compétence « développement économique », obligatoire, a dès lors débouché sur l'élaboration d'une stratégie économique non seulement coordonnée entre les trois pôles principaux du canton que sont Nailloux, chef de file dont on a vu que le dynamisme démographique et économique fort depuis 1999 avait contribué à en faire la polarité principale, Calmont qui tient son rang de pôle secondaire et Saint-Léon, mais également dédouanée du centre dans la mesure où elle repose sur l'implantation d'un village des marques qui ne constitue pas tant une étape supplémentaire dans la périphérisation des centres commerciaux qu'un support pour le développement d'un tourisme commercial débordant le contexte toulousain.

« Le développement économique est délégué à la communauté, c'est une compétence obligatoire. Ce développement économique sur la communauté, on l'a envisagé d'abord autour du bourg centre, Nailloux, parce qu'il y a le péage qui est au milieu donc de suite ça aide pour attirer des entreprises, autour du moulin rouge où nous avons le siège de la communauté avec ce qui sera ce qu'on a l'habitude d'appeler la locomotive économique de CoLaurSud, c'est le village des marques qui se fera au pied du moulin. [...] Nous on a positionné dès qu'on s'est constitué en communauté de communes une zone d'activités, elle est actée, ici dans ce téton que fait le territoire communal où on tangente l'autoroute et le péage de Mazères, une zone d'activité de 32 hectares extensibles à 50, et sur Saint-Léon aussi on a une zone d'activités d'une vingtaine d'hectares. » (entretien maire de Calmont, 2009)

Il ne s'agit pour autant pas de se disperser mais de participer à une dynamique économique commune qui, tout en œuvrant dans la même direction, permette à chacun d'apporter sa pierre à l'édifice, enjeu particulièrement sensible pour la commune de Saint-Léon qui souhaite faire de sa position entre Nailloux au Sud et le SICOVAL au Nord un atout plutôt qu'un obstacle à tout développement.

« Pour avoir un équilibre économique autour du moulin de Nailloux, du péage de Nailloux avec le futur village des marques et le développement économique qui va se greffer là-dessus et générer des emplois sur le site puisque le village de marques représente une douzaine d'hectares, va générer 550 emplois directs, 120 indirects certainement, on va rajouter, entre Nailloux et Saint-Léon, sur Saint Léon une zone de 22 hectares puisqu'il y a déjà 3 hectares de zones d'activités à proximité. [...] La zone d'activités va se situer à proximité du péage de Nailloux donc du village des marques. Parce que le village de marques est lié au tourisme commercial donc nous n'allons pas implanter des usines à Saint-Léon, on va accompagner le village de marques dans le cadre du tourisme commercial. » (entretien maire de Saint-Léon, 2009)

Cette coordination dans la stratégie économique, si elle naît de la mobilisation des élus du canton et du diagnostic technique sur lesquels ils se sont appuyés pour évaluer les potentialités de leur territoire, est par ailleurs indissociable de la relance de la planification par le biais de la démarche InterSCOT dont les objectifs sont vite apparus congruents avec le projet territorial de la communauté de communes CoLaurSud.

- *Qui participe de la mise en œuvre du projet d'aménagement du SCOT*

La définition d'un projet d'une telle envergure prenait en effet sens dans le modèle de développement promu par la charte InterSCOT et construit autour des notions de desserrement économique et de polarisation du développement dans des bassins de vie rapprochant emplois et habitants.

Le portage par Nailloux et, derrière cette commune, par CoLaurSud, d'un projet économique de grande envergure autour de la création d'un village des marques participe dès lors bien de cette volonté de voir les cartes économiques redistribuées entre SCOT central et SCOT périphérique par le biais d'un desserrement économique qui ne corresponde pas uniquement à un rejet vers les périphéries des activités encombrantes du pôle urbain mais également à l'installation *ex nihilo* d'activités nouvelles directement implantées dans ces SCOT périphériques. C'est en ce sens qu'à l'occasion de la rencontre organisée en février 2009 entre la Chambre de Commerce et d'Industrie de Toulouse et les présidents des quatre SCOT toulousains, G. Méric, président du SCOT Lauragais, appelait à *« laisser vivre les projets qui arrivent en périphérie et avoir une vision bienveillante sur les projets des pôles d'équilibre »* puisque le *« desserrement est un joli concept politiquement correct mais qui n'apporte pas grand chose »* si on ne laisse pas les SCOT périphériques avoir des projets de développement propres et non simplement soutirés du centre.

Le village des marques, qui incarne cette option économique, inscrit dans le PADD au titre de pôle économique structurant axé sur le tourisme commercial, ne s'inscrit dès lors pas dans une logique de report du centre vers la périphérie d'activités, fonctionnant avec ou pour la métropole, et à la recherche de foncier disponible et éventuellement moins cher, ni dans celle d'un équipement du territoire à même de lutter contre l'évasion commerciale forte vers le SICOVAL notamment, mais bien dans une

stratégie de création, *ex nihilo*, d'un pôle d'emplois local au rayonnement touristique régional voire international, ce qui explique son couplage avec la création d'un office de tourisme intercommunal. Pour autant, il ne constitue qu'un pan de la politique économique plus globale de ce territoire qui s'appuie également, comme nous l'avons esquissé précédemment, sur un maillage de zones d'activités à la fois diversifiées et complémentaires (généraliste pour la zone de Saint-Léon / Nailloux, artisanale et commerciale pour celle du Tambouret à Nailloux, industrielle pour celle de Calmont) afin de favoriser non seulement l'emploi local mais également l'« *autonomie économique et la complémentarité des territoires* » (PADD du SCOT du Pays Lauragais, 2011, 20).

Par ailleurs, au-delà de la traduction de ces principes d'aménagement nouveaux, cette stratégie manifeste également le changement d'échelle de la réflexion économique qui se joue non seulement entre SCOT central et SCOT périphériques, mais également au sein même du territoire de SCOT qui construit une vision d'ensemble de son développement. Comme le dit la maire de Gibel, « *dans la couronne où on est, ça serait un développement plutôt touristique, Revel ce serait agro-alimentaire, Castelnaudary aussi* » (entretien 2009) ce qui n'exclut pas la recherche de synergies entre ces territoires spécialisés.

« En termes de développement, c'est sur ces trois points que l'on espère. Maintenant, on espère beaucoup avec le SCOT Lauragais et la tournure que prend le SCOT Lauragais autour de Castelnaudary [...]. Du coup, notre SCOT Lauragais serait repéré, identifié ou labellisé, pôle de développement économique à vocation agricole. Avec des choses existantes très fortes sur Castelnaudary, sur Revel, donc nous maintenant, on va essayer de faire quelque chose de très fort là-dessus. La zone de Calmont, notre zone à proximité de l'autoroute, pourrait y participer activement avec un territoire très agricole, ça peut aller du stockage de produits jusqu'à la création d'usines de transformation. » (entretien maire de Calmont, 2009)

Dès lors, c'est au regard du projet du SCOT Lauragais dans son ensemble, qui fait de ses atouts agricoles, tant paysagers qu'économiques, un atout, que la stratégie économique de CoLaurSud prend sens puisque l'inscription dans cette dynamique agricole labellisée lui fait espérer des synergies économiques fortes à même de renforcer l'identité de son territoire.

2.2.3. Un modèle de gestion interterritoriale ?

A ces deux éléments essentiels à l'élaboration et à la consolidation de la stratégie périurbaine de ce territoire, à savoir l'implantation d'un échangeur autoroutier qui a provoqué la structuration intercommunale afin d'en anticiper les impacts et de l'intégrer à un vrai projet de territoire d'une part, la démarche InterSCOT qui est apparue comme un moyen pour donner du sens à ce projet à une autre échelle d'autre part, s'est ajouté un dernier ingrédient indispensable à la concrétisation de ce projet : son portage politique par un élu leader assurant une médiation territoriale entre les différentes échelles avec lesquelles il interfère.

Si l'on a montré dans un chapitre précédent le rôle indispensable de tels leaders dans la réussite de la démarche InterSCOT dans son ensemble, dans l'affirmation de certains territoires en particulier, l'un des élus phares de ce bassin de vie illustre parfaitement cette logique d'intermédiation territoriale. C'est en effet sous le mandat de G. Méric, maire de Nailloux de 1983 à 2008 et conseiller général du canton depuis 1998, que les pièces du puzzle se sont progressivement assemblées, de l'implantation du péage sur sa commune à son financement par le Conseil Général, de l'inexistence de Nailloux dans le modèle de développement métropolitain à son identification en tant que pôle d'équilibre de ce territoire, de la création de la communauté de communes à sa reconnaissance en tant que bassin de vie du SCOT Lauragais.

Ayant saisi tous les enjeux de la recomposition territoriale qui s'engageait à la fin des années 1990 sous l'effet du tir groupé des lois Voynet, Chevènement et SRU, cet élu a été le fer de lance de la mise en place de l'ensemble des structures alors créées, de la communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud officiellement constituée en 2002 à la réflexion SCOT engagée au début des années 2000 en passant par le Pays Lauragais dont le projet est élaboré en 1999. Laissant le siège de président de la communauté de communes au maire de Calmont, c'est au Pays et au SCOT qu'il exerce ses principaux mandats : président du premier en alternance avec un élu de l'Aude, il est également président du second et à ce titre, membre du GIP InterSCOT, place de laquelle il a œuvré d'une part pour l'élargissement du périmètre du SCOT à celui du Pays (Cf. chapitre VII), d'autre part pour l'existence du Lauragais dans l'aire urbaine toulousaine. C'est d'ailleurs en considérant que c'est à ce niveau que se jouait désormais l'avenir du territoire à tous les niveaux, de la commune à la métropole toulousaine, qu'il s'est volontairement dessaisi de son fauteuil mayoral au profit d'un siège de conseiller municipal de Nailloux depuis 2008.

« Aujourd'hui mon combat se situe ailleurs. L'organisation métropolitaine urbaine s'organise autour de SCOT (schéma de cohérence territoriale). Parmi les 4 SCOT, 1 concerne le Lauragais et c'est là que je dois être pour faire valoir les projets de notre région. » (entretien maire de Nailloux, La Dépêche du Midi, 7 décembre 2007)

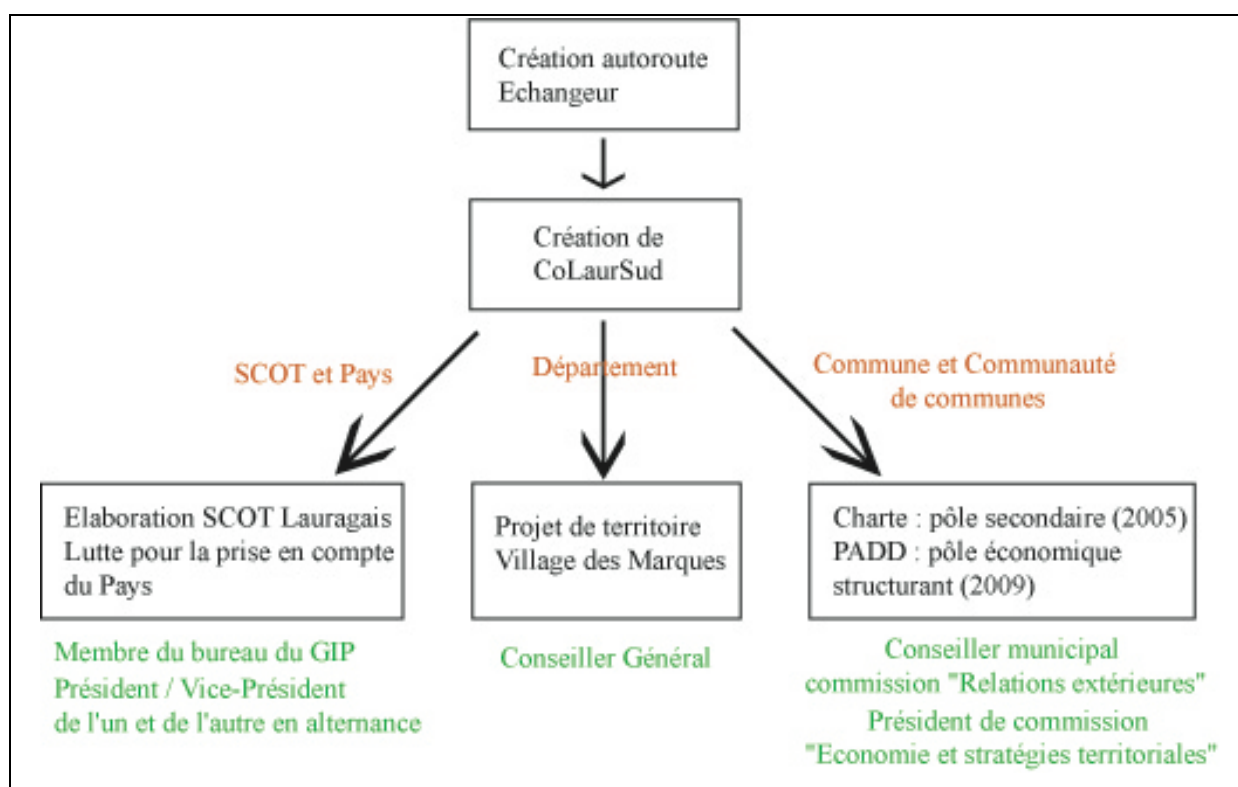
Il y préside la commission « Relations extérieures » tandis qu'il continue par ailleurs de présider la commission « Economie et Stratégies Territoriales » au sein de la communauté de communes, ce qui en fait le seul conseiller municipal président de commission. Il conserve par ailleurs son siège de conseiller général, duquel il préside la 6^{ème} commission en charge de l'équilibre, la solidarité et le développement des territoires, la cohésion territoriale, le phénomène métropolitain, la réforme territoriale et l'intercommunalité, ce qui en fait un intercesseur auprès du Département et lui permet de *« continuer à chercher des subventions pour le territoire, de créer une synergie entre le Conseil Général et l'aire urbaine et ainsi de faire valoir la place des Naillousains »* (ibid.).

Ce parcours politique, construit sous la bannière d'un cumul des mandats rationalisé jusque dans la présidence des commissions de chacun des niveaux territoriaux impliqués, nous donne dès lors bien à voir le travail d'intermédiation entre les différentes feuilles du millefeuille territorial auquel se livre cet élu afin d'activer les leviers nécessaires à la mise en compatibilité des choix politiques faits à chacun de ces étages. Comme l'illustre le schéma suivant, l'arrivée du péage sur la commune de Nailloux et la création d'une structure intercommunale n'ont finalement été que le point de départ

d'une stratégie périurbaine qui s'est ensuite construite dans l'articulation permanente avec les autres strates de l'architecture territoriale.

Il serait par ailleurs erroné de ne réduire ce travail de coordination qu'à un simple cumul des mandats puisque c'est bien au-delà de ses frontières politico-administratives et du monde politique que le président du SCOT Lauragais construit ce renouvellement du rôle des espaces périurbains en général, de CoLaurSud en particulier, puisque, pour ne citer qu'un exemple, il a notamment organisé des rencontres entre les Chambres de Commerce et d'Industrie, les Chambres d'Agriculture et les Chambres des Métiers des trois départements constitutifs du SCOT, à savoir la Haute-Garonne, le Tarn et l'Aude.

Figure 19 : La trajectoire interterritoriale de la communauté de communes CoLaurSud



Réalisation : S. Bonnin-Oliveira, 2009

Si « *l'avenir des territoires est dans leur capacité à construire cette coordination systématique, cette politique des articulations qu'on pourrait appeler l'interterritorialité* » (Béhar, Estèbe, Vanier, 2010, 9), la communauté de communes de CoLaurSud en offre sans doute un exemple intéressant qui tend par ailleurs à prouver que les espaces périurbains sont particulièrement propices à cette invention de nouvelles modalités de gestion des territoires dès lors que l'on porte sur eux un regard renouvelé.

Le projet territorial de cette communauté de communes est en cela bien symptomatique de cette évolution et ce à deux échelles, celle des territoires périphériques eux-mêmes au sein desquels certains élus leaders aspirent à ne plus subir un développement démographique qui les met sous perfusion de la ville-centre, et celle de l'aire urbaine qui, au vu des enjeux auxquels la confronte son attractivité, se

doit d'élargir son périmètre de réflexion et d'y promouvoir un nouveau modèle de développement dans lesquels la couronne périurbaine tient une place à part entière. Pour autant que cette ambition périurbaine semble particulièrement marquée dans ce territoire, elle ne doit pas masquer la maturité différenciée des communes impliquées qui ne trouvent pas toutes leur compte dans un tel projet.

2.3. Entre modèle et contre-modèle, les incertitudes de l'avenir

Le schéma de développement adopté par la communauté de communes CoLaurSud est en effet marqué du sceau d'une « schizophrénie territoriale » qui révèle le décalage existant entre les communes périurbaines prêtes à prendre le virage métropolitain et d'autres que l'on pourrait qualifier de périurales²⁵⁴ plus réservées quant à cette perspective, comme l'illustre la lecture différenciée des choix de développement intercommunaux tantôt vécus comme un modèle (à l'échelle métropolitaine), tantôt taxés de contre-modèle (à l'échelle locale).

2.3.1. Un projet territorial qui répond aux ambitions diversifiées des membres de l'intercommunalité

Ce projet économique, qui va de pair avec son pendant démographique, a pourtant été pensé en fonction des attentes de chacun : contrairement à d'autres territoires périurbains qui se sont élevés contre le principe du développement polarisé pour faire évoluer les PADD vers une armature équilibrée répartissant la croissance sur l'ensemble des communes comme nous l'avons exposé dans le chapitre VI et comme les efforts déployés par la communauté d'agglomération du Muretain nous en ont offert un exemple concret, la communauté de communes CoLaurSud s'est plus facilement soumise aux injonctions à la polarisation dans la mesure où les communes encore très petites et très rurales ne se sont pas disputées un développement qui les effraie.

« Ils sont un peu suivistes dans l'histoire, ils acceptent que ces règles s'appliquent dès l'instant où on ne leur impose rien de monumental. Si on dit à Monestrol « on vous impose d'accepter ou d'instruire 10 permis de construire par an », là il sort, il se met une balle dans la tête. Mais dès l'instant où on ne fait pas ça, où on respecte leur volonté, après ils adhèrent au projet, au développement des projets, dès l'instant où ça ne se fait pas chez eux, où ça ne les impacte pas. » (entretien maire de Calmont, 2009)

²⁵⁴ Pour reprendre l'un des scénarios élaborés par le groupe de prospective mobilisé par la DIACT en 2008 qui voit dans le périurbain « l'espace de vie entre la ville et la nature. Il est reconnu pour la qualité de son cadre de vie et fait l'objet de labellisations et de certifications. La périurbanisation est très contrôlée et canalisée, afin de ne pas menacer les valeurs qui fondent la « périruralité ». Les espaces naturels sont sanctuarisés, les espaces agricoles soumis à une logique environnementale » (Vanier, Lajarge, 2008, 12).

Dans ce contexte, la répartition des rôles s'est faite assez naturellement entre les communes qui ne souhaitent pas se développer, celles qui se satisfont d'un rythme très mesuré et celles qui entendent conforter leur place de pôle tant sur le plan démographique qu'économique. Bien que concourant à la dynamique générale qui a vu la multiplication des niveaux de hiérarchie urbaine supplanter le principe de polarisation forte, de tels choix s'inscrivent dès lors malgré tout dans la philosophie promue par le SCOT en faisant émerger deux niveaux de polarité sur ce territoire : un pôle d'équilibre et économique structurant en la commune de Nailloux, deux pôles de proximité secondaire incarnés par Calmont et Saint-Léon.

« A marche forcée entre 2002 et aujourd'hui, on a créé une intercommunalité à partir de rien avec une culture politique très particulière avec des tous petits villages, de 50 habitants, avec des bourgs qui étaient moyennement importants pour notre territoire mais qui n'avaient pas envie de se développer et Nailloux qui avait une vision de définir une polarité sur le territoire. » (entretien maire de Nailloux, 2009)

« Il y a des communes qui ont souhaité se développer et en particulier Nailloux, Saint Léon et Calmont, il y en a d'autres qui ont souhaité se développer on va dire de manière beaucoup plus mesurée, comme Caignac ou Montgeard par exemple, j'en prends deux au hasard, et après il y a les autres qui ont voulu être un peu le poumon vert de l'intercommunalité, je pense à Monestrol en particulier, des petites communes qui ont voulu garder une identité et une image qui étaient vraiment la leur. Mais tout ça s'est fait en parfaite harmonie, ça a été un consensus général, personne n'a trouvé à redire parce que Nailloux et Saint-Léon jouaient une carte économique avec le péage, parce qu'on a le péage entre les deux, donc si on ne joue pas la carte du développement économique ensemble, on n'est pas bons. » (entretien maire de Saint-Léon, 2009)

Pour autant, si cette répartition des projections démographiques et économiques s'est faite en parfaite intelligence avec l'ensemble des attentes communales, le degré de polarisation revendiqué par Nailloux qui se veut une véritable locomotive démographique et économique non seulement pour le canton, mais également au-delà, interroge les élus.

2.3.2. Du problème naillousain au problème intercommunal : les questions en suspens

Si la plupart des maires des petites communes, tout en n'adhérant pas à l'ampleur d'un projet dont ils souhaitent se démarquer, considèrent que c'est là l'affaire de Nailloux, ils appréhendent en revanche le risque qu'une telle ambition fait courir *in fine* à l'intercommunalité.

Bien qu'ils se réfugient derrière l'argument de la liberté communale, on devine bien, derrière les propos des élus rencontrés, la réprobation face aux choix opérés par le chef-lieu de canton qui non

seulement court à leurs yeux au devant de problèmes nombreux mais y laisse également au passage une part de son identité rurale.

« Pour eux [les petites communes], c'est l'affaire de Nailloux, c'est eux qui se le voient avec les problèmes, puisque eux ils n'y voient que des problèmes. » (entretien maire de Calmont, 2009)

« Maintenant moi je n'ai pas de jugement à porter sur la commune de Nailloux, mais bon je ne veux pas ce développement dans ma commune parce que je pense que ce que je veux, et ce que le conseil municipal et les gens d'à côté désirent, c'est garder quand même ce lien rural, développer un peu, mais bon, on n'a pas de commerce, on n'a rien, donc qu'on le veuille ou non, on est cité dortoir, et ça il faut l'éviter. Je pense que si on commence à faire ça, c'est la mort des petits villages du Lauragais, c'est ce que j'ai peur un peu sur Nailloux. Parce que bon à un moment à Nailloux vous n'avez plus rien qui suit, ils veulent 5500 habitants, c'est leur choix, mais les routes ne suivent pas, passez dans Nailloux le matin, vous ne pouvez plus circuler, il faudra bientôt qu'ils fassent un périphérique. Donc nous ça, on ne veut pas, on veut garder la taille humaine, parce que sinon après il n'y a plus rien qui suit, vous avez des stations d'épuration qui ne suivent plus, les écoles qui sont petites, après vous êtes dans un engrenage, vous ne pouvez plus suivre. » (entretien maire de Gibel, 2009)

L'ambition démographique et économique de Nailloux offre dès lors un contrepoint facile pour les élus des autres communes qui justifient leur politique au regard de ce qui constitue à leurs yeux un contre-exemple non seulement en termes de choix politiques mais également en termes d'adaptation à une partie au moins de la demande sociale.

« Et nous notre volonté c'est aussi, contrairement à Nailloux par exemple pour prendre cet exemple, de préserver le commerce de proximité, de cœur de village. » (entretien maire de Calmont, 2009)

« Nous avons reçu du coup dans des petits lotissements des accédants à la propriété qui n'ont pas trouvé leur compte sur Nailloux parce que bon, ils y voyaient un développement qu'ils ne souhaitaient pas, trop important et du coup ils sont venus. » (entretien maire de Calmont, 2009)

Toutefois, au-delà de ces problèmes « internes » auxquels s'expose à leurs yeux la commune de Nailloux, les élus pointent aussi du doigt la mise en danger de l'intercommunalité sur laquelle déboucherait l'échec du village des marques, fer de lance de la politique économique naillousaine, pensé comme le soubassement financier de l'action intercommunale. De manière un peu paradoxale, quoique frileux face à l'ampleur de ce pôle économique, ils n'en attendent pas moins les retombées nécessaires à la pérennisation de la communauté de communes et de l'exercice de ses compétences dont le niveau de services est conséquent.

« Donc je pense qu'on fait le grand saut, j'espère qu'on ne se plantera pas. Y'a des questions oui parce qu'avec la conjoncture... Espérons que ça ne sera pas trop long, parce que le village des marques devait démarrer au mois de mars [2009], je crois qu'il est différé, bon le projet

n'est pas du tout abandonné, c'est pas ce que je veux dire, mais bon les investisseurs actuellement sont un peu sur le reculoir, c'est ce qui d'ailleurs nous fait un manque à gagner énorme financièrement. Puisque normalement tout devait être liquidé en 2010, je pense qu'on aura un décalage un peu dans le temps. » (entretien maire de Gibel, 2009)

« Nailloux ça me fait peur un peu... Je souhaite que ça marche mais vous savez si la taxe professionnelle est supprimée, ils comptaient beaucoup sur ça, comment on va faire ? Je souhaite que tout se déroule bien pour le bien de la communauté. [...] Moi je trouve qu'ils dépensent trop. Surtout parce qu'il n'y a pas de rentrée pour le moment. » (entretien maire de Aignes, 2009)

2.3.3. La crise de croissance au péril de la réussite métropolitaine ?

On peut dès lors se demander jusqu'à quel point ces interrogations, qui renvoient à une crise de croissance d'un territoire construit *ex nihilo* et à marche forcée, ne viennent pas mettre en péril la réussite métropolitaine d'une telle stratégie.

« Il a fallu tout créer donc aujourd'hui où on en est ? On en est de manière totalement inespérée par rapport à 2001 dans une dynamique où Nailloux est reconnu comme pôle de développement économique du pays Lauragais et donc à ce titre peut définir un PLU qui permet l'accueil des populations, le développement économique et le développement des services quotidiens publics, privés, culturels etc. donc on peut avoir une vision totalement idyllique de ce qui s'est passé. Quand on creuse un peu, il y a effectivement aujourd'hui une crise de croissance importante sur CoLaurSud qui fait que CoLaurSud fait énormément de choses mais que CoLaurSud est un peu comme un adolescent qui a grandi, il est gauche, c'est-à-dire qu'il y a une professionnalisation, une structuration à mettre en place qui coûte et qui est, dans un contexte de désengagement de l'Etat et de fragilité du développement économique, assez difficile à mettre en place en sachant que les élus avec leurs petites mains, leurs petits bras et leur petite tête ne peuvent pas tout faire et qu'on a pas les moyens d'avoir un staff structuré. Donc très belle réussite mais avec un état des lieux qui n'est pas parfait et sur lequel on est en train de travailler. » (entretien maire de Nailloux, 2009)

Ces difficultés de mise en œuvre et ces craintes sous-jacentes interrogent le consensus de façade qui semble tenir dès lors que chaque commune peut finalement suivre sa ligne politique : survivra-t-il à un acte II de la reconfiguration territoriale dont on a vu qu'il constituait l'horizon des élus les plus modernistes de la démarche InterSCOT ? Si la réponse dépendra sans doute largement de l'efficacité du choix économique basé sur un village des marques qui a effectivement ouvert ses portes en grande pompe à l'automne 2011, on peut néanmoins se demander si le fossé qui se creuse entre une commune résolument ancrée dans la réflexion métropolitaine et une majorité d'élus toujours ancrée dans des préoccupations plus locales ne débouchera pas tôt ou tard sur l'éclatement du consensus comme

pourraient l'augurer les avis d'ores et déjà tranchés sur la question de la rationalisation de la carte des intercommunalités qui, si elle constitue un horizon comme nous l'ont confié le maire de Nailloux et la chargée de mission du SCOT Lauragais, crée déjà des réticences chez certains élus.

« Moi je suis très attachée à la commune en sachant qu'on ne peut pas vivre sans l'intercommunalité mais je ne souhaiterais pas que toutes les compétences soient déléguées à l'intercommunalité parce qu'un président de communauté ne pourra pas tout gérer, c'est pas possible. [...] Si on supprime les communes, je vous dis, les intercommunalités, ça sera une usine à gaz. Déjà si Nailloux est rattachée à une autre, ils en parlent de rattacher déjà la communauté de Villefranche et celle de Nailloux, ce n'est pas en projet mais vous savez quand on en entend parler... » (entretien maire de Gibel, 2009)

« Nailloux est en phase avec le développement de CoLaurSud qui est en phase avec le SCOT Lauragais qui est en phase avec l'InterSCOT. Ce qui est le problème aujourd'hui, c'est ce qui se passe sur la petite interco, parce qu'il faut bien voir que si on crée une véritable interco, ça veut dire qu'à terme on peut penser que dans 15 ans, ça sera Lanta-Caraman, Villefranche-Nailloux qui sera une interco, mais vu la topographie, vu la sociologie, vu le morcellement c'est pas gagné. Donc en travaillant sur les pôles de développement économique comme Nailloux, Villefranche, Bram et Revel, et avec le pôle de Castelnaudary, on a aujourd'hui une bonne grille d'analyse, de travail, d'évolution, et les élus sont en phase avec ça. » (entretien maire de Nailloux, 2009)

Ainsi, bien qu'elle incarne la capacité des territoires périurbains à se projeter dans un avenir métropolitain qui leur fait une place nouvelle et à se donner les moyens techniques comme politiques d'endosser ce rôle nouveau en inventant de nouvelles modalités de gestion, la communauté de communes CoLaurSud présente néanmoins aussi les stigmates d'une maturité différenciée des espaces périurbains les plus lointains dans lesquels le renouvellement des générations d'élus n'a que pour partie eu lieu et des lenteurs de la mise en œuvre d'un projet de développement inhérentes au retard de ces territoires jusqu'alors vierges de réflexion prospective.

3. Le Frontonnais ou l'intercommunalité à reculons

Contrairement à cette communauté de communes qui nous a interpellée par sa visibilité sur la scène métropolitaine, le canton de Fronton détone par le contraste qu'il offre entre l'identité viticole forte de son territoire et l'absence de coopération intercommunale traduisant institutionnellement cette identité. Seul le Pays, alors dénommé Girou-Tarn-Frontonnais, se revendiquait pour partie de cette identité et l'incarnait, à une autre échelle, dans des projets fédérateurs. Dans le contexte d'un SCOT Nord Toulousain à l'identité lui-même fragile comme le rappelait l'ancien président de ce SCOT, maire de Bessières, lors de la rencontre des présidents de SCOT organisée par la CCI autour des questions

économiques²⁵⁵, la démarche de planification permet-elle de faire avancer la structuration intercommunale de ce territoire ? Alors que l'exercice de planification semble avoir aidé à définir le cadre d'une possible coopération intercommunale réduite de l'échelle du canton à celle du bassin de vie, la construction du projet communautaire continue à poser problème tant les forces en présence sont disproportionnées et les enjeux diversifiés.

3.1. Les difficultés de la construction intercommunale : du canton au bassin de vie

Si la diversité interne du canton telle qu'on l'a présentée précédemment constitue une difficulté certaine pour l'engagement dans un destin communautaire, c'est en fait surtout sa position géographique qui a fait obstacle au regroupement intercommunal. Limitrophe au Sud, de deux cantons toulousains, et au Nord, du Tarn-et-Garonne, il s'agit en effet d'un espace charnière, non seulement entre deux départements mais également entre deux agglomérations, Toulouse et Montauban. Mais cette position stratégique n'a pas su fédérer ces communes, aux stratégies différentes vis-à-vis de ces pôles, en vue de la formation d'une communauté de communes.

3.1.1. Des tentatives avortées à l'échelle du canton

La démarche avait pourtant été lancée, à l'échelle de l'ensemble du canton : la mise en place d'un syndicat à la carte dans le cadre d'un contrat de terroir à la fin de l'année 2000 entre quinze communes²⁵⁶ devait précéder la transformation en intercommunalité de projet.

« On a fait une première tentative quand même c'était au début des années 2000 et on est parti sur un souhait, c'était de se retrouver au niveau du canton, pourquoi pas ? Ce n'est pas obligé mais pourquoi pas ? Donc un projet a été conduit sur cette base-là, les 16 communes du canton, qui sont déjà dans un syndicat et se disaient, pourquoi pas créer une intercommunalité ? »
(entretien maire de Bouloc, 2009)

Cette inscription dans les limites du canton avait constitué une première victoire face à deux projets concurrents : celui des communes situées au sud du canton qui envisageaient de rejoindre la communauté d'agglomération du Grand Toulouse naissante, mais aussi celui des sept communes les plus riches du canton qui pensaient ne se regrouper qu'entre elles²⁵⁷.

Pourtant, les discussions menées jusqu'à fin 2001 pour la transformation en communauté de communes n'ont pas réussi à emporter tous les suffrages (Cf. figure 20-a) : quatre communes étaient en effet défavorables à ce périmètre (Fronton, chef-lieu du canton, Saint-Sauveur, Villeneuve-les-

²⁵⁵ 4 février 2009, CCI de Toulouse.

²⁵⁶ Lespinasse, pourtant partie prenante du canton, n'y adhérerait déjà pas, privilégiant une entrée prochaine dans la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse.

²⁵⁷ La Dépêche du Midi, 22 décembre 2000.

Bouloc et Saint-Rustice), avis auquel s'est rangé le Préfet de Département à la fin du mois de janvier 2002. Il a en effet jugé la pertinence territoriale insuffisante au vu de deux arguments principaux :

- la dualité entre communes rurales et communes urbaines d'une part, argument repris par les élus réticents au projet, avec une différence entre ceux qui arguaient de la dualité urbain / périurbain ou rural en se revendiquant du côté urbain (Saint-Sauveur), ceux qui le faisaient en se rattachant au côté rural (Fronton), et ceux qui, avec le recul, partagent aujourd'hui cet avis (Bouloc).

« Nous avons été à l'époque trois communes, ou quatre je ne sais plus à refuser de signer ce périmètre-là parce que, enfin surtout moi, hélas, nous estimions que ce périmètre n'était pas pertinent. Parce qu'à l'époque justement, j'avais fait valoir qu'il y avait une différence entre des communes périurbaines et des communes urbaines. » (entretien maire de Fronton, 2009)

« Il y avait quand même des communes comme Bruguières, Lespinasse, on va dire Saint-Jory aussi peut-être, trois communes au moins, enfin au moins Lespinasse et Bruguières, donc deux communes sur les 16, qui se tournaient plutôt vers l'agglo. Donc déjà, y'avait cette connotation un peu de tendances différentes. » (entretien maire de Bouloc, 2009)

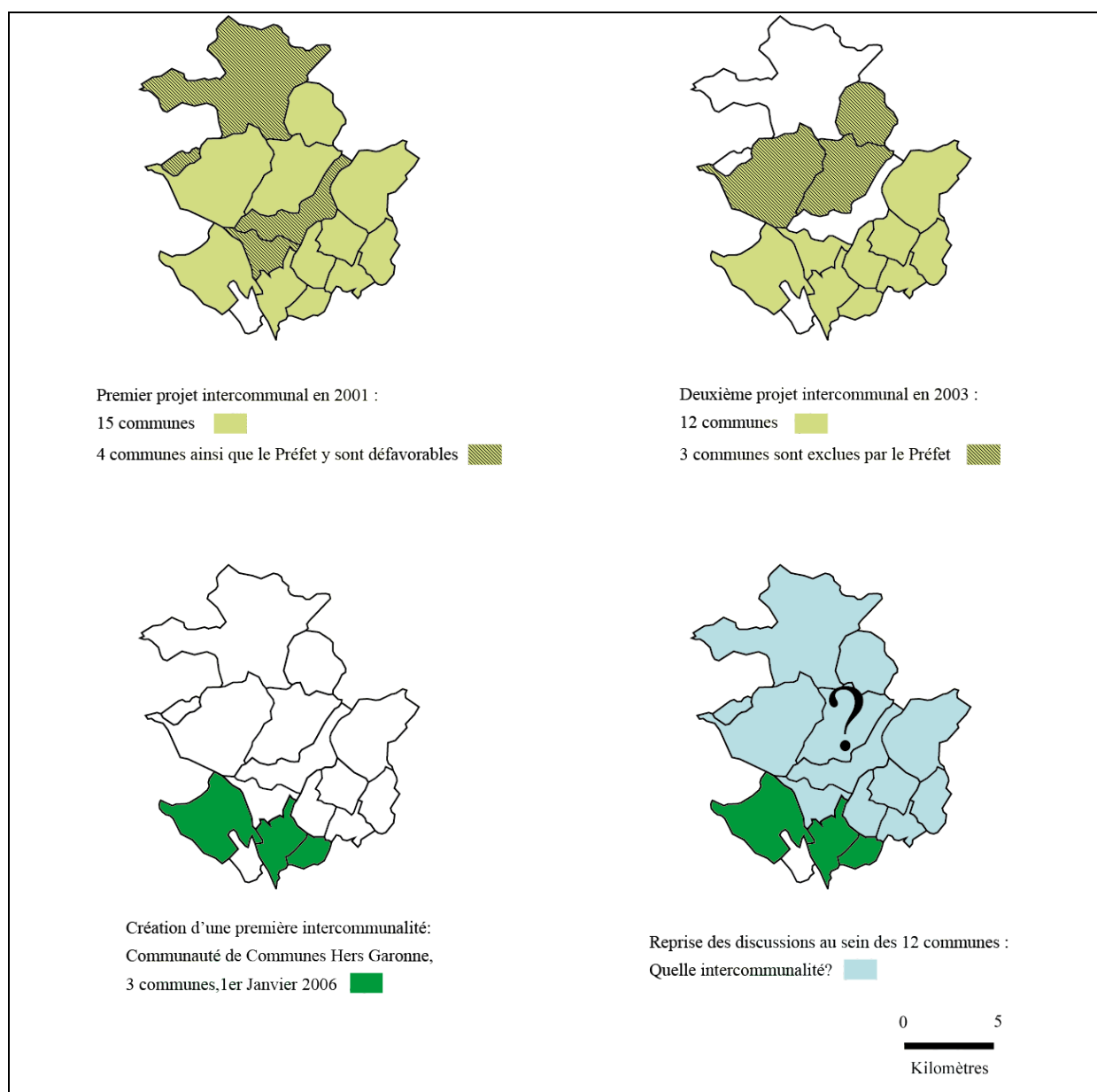
- le bouleversement à venir des syndicats pré-existants auxquels les communes adhéraient au cas par cas d'autre part, en particulier celui de la plate-forme multimodale d'Eurocentre.

« Il y avait aussi Castelnau et Villeneuve-les-Bouloc qui font partie d'Eurocentre, qui est un syndicat, qui auraient dû aussi se retirer de ce syndicat avant d'engager la procédure pour enclencher la communauté de communes. » (entretien maire de Fronton, 2009)

Les discussions ont alors repris et un nouveau projet a vu le jour autour de douze communes, excluant donc les trois communes réticentes au précédent découpage (Fronton, Saint-Rustice et Villeneuve-les-Bouloc), en particulier Fronton qui cumulait cette vision différente du territoire et une appartenance politique marginale dans le canton qui rendait les échanges d'autant plus compliqués.

« Y'a des problèmes politiques, de couleur politique, qui influent un peu, qui ont fait qu'on n'a pas forcément envie d'être, de s'entendre, voilà on avait du mal à s'entendre, bon pas beaucoup mais sur les 16 communes du canton, y'a une majorité de communes de gauche mais bon y'a Fronton qui était une commune plutôt de droite avec une personne, une personnalité, c'est une dame, une personnalité un peu difficile donc qui donnait pas trop envie de coopérer. » (entretien maire de Bouloc, 2009)

Figure 20 : La difficile structuration intercommunale du canton de Fronton



Source : La Dépêche du Midi, entretiens
 Réalisation : S. Bonnin-Oliveira, 2010

La position d'enclave territoriale de la commune de Villeneuve-les-Bouloc a néanmoins conduit le Préfet à revoir ce périmètre et à ne valider qu'un projet à neuf communes, excluant Castelnau-d'Estretfonds, Bouloc et Villaudric qui entouraient cette commune isolée (Cf. figure 20-b). Mais au-delà du problème de délimitation, deux obstacles de taille vont faire avorter cette nouvelle tentative, la question des ressources fiscales d'abord, celle de la compétence SCOT ensuite. En effet, ces ébauches relatives à la création d'une intercommunalité étaient concomitantes du lancement des réflexions SCOT, dont les élus ne voyaient pas encore bien où cela allait les mener. Or, si la question du périmètre du ou des SCOT n'était pas encore réglée (Cf. chapitre V), l'appartenance des communes de

Bruguières et Gratentour au SMEAT depuis sa création en 1991 rendait obligatoire l'adhésion de l'ensemble des communes qui formeraient avec elles une communauté de communes à cette structure qui avait vocation à porter *a minima* le SCOT central. Un tel périmètre posait dès lors problème pour ses implications en termes de planification puisque l'inclusion de fait dans l'exercice de planification central suscitait des réticences, renvoyant ainsi implicitement à la dualité territoriale mise en évidence précédemment.

« Quand vous preniez la compétence SCOT dans une communauté de communes, il fallait que toutes les communes soient dans le même SCOT et comme il y avait Bruguière, Saint-Jory, Gratentour, qui étaient dans ce qu'on appelait le schéma directeur de l'agglomération toulousaine, qui était déjà une forme de SCOT en l'occurrence, le fait que ces communes là soient dans notre intercommunalité nous attirait tous dans cette mouvance. Donc le Préfet disait « oui je veux bien accepter, mais il faut que vous validiez que vous faites partie du même SCOT » et notamment du SCOT central. Donc là, halte au feu, les communes ont compris que le SCOT allait se mettre en place, que c'était quand même un handicap d'accepter ça sans savoir ce que serait le SCOT et donc le projet de communauté de communes a été arrêté. » (entretien maire de Fronton, 2009)

« C'est impossible que ça se fasse mathématiquement et juridiquement puisqu'en étant adhérent au SMEAT, si on avait intégré cette communauté de communes, automatiquement on adhérerait au SMEAT et on se tournait à terme vers la communauté urbaine, le SCOT central et tout ce qui allait avec. Donc grand coup de frein. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Cet échec répété à constituer une intercommunalité qui non seulement respecte les limites du canton mais surtout qui fasse coexister dans une même structure des communes aux caractéristiques territoriales différentes a finalement conduit ses communes membres et le Préfet à prendre acte de cette diversité.

3.1.2. Entre logiques urbaines et logiques périurbaines : la scission du canton

Tandis que la commune de Lespinasse continue de frapper à la porte de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse qui ne l'a pourtant pas accueillie à l'occasion de son élargissement en 2003, en janvier 2006, le Préfet finit par accepter le périmètre d'une communauté de communes à trois : Bruguières, Gratentour et Saint-Jory créent la communauté de communes Hers Garonne (Cf. figure 20-c), dont la perspective est également d'entrer dans la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, devenue, à périmètre égal dans un premier temps, communauté urbaine en 2009. Ainsi, tandis que subsiste, dans le périmètre du canton, le syndicat à la carte, les trois communes les plus urbaines se rapprochent des logiques toulousaines, donnant ainsi raison à ceux qui ne croyaient pas à un périmètre intercommunal calqué sur celui du canton.

« D'ailleurs la preuve, c'est qu'entre temps, vous avez Bruguère, Saint-Jory, Gratentour qui ont constitué la communauté de communes Hers-Garonne, une communauté de communes à trois certes toute petite mais aux portes de l'agglo et dans l'attente de rentrer dans la communauté urbaine. [...] Donc ils sont en attente, ils ont fait cette démarche de se rapprocher de l'agglo alors que jusqu'à présent, le canton, ça allait jusqu'aux portes de Toulouse. » (entretien maire de Fronton, 2009)

Ce rapprochement s'est soldé par l'intégration de cette petite communauté de communes et de la commune de Lespinasse à la communauté urbaine du Grand Toulouse au 1^{er} janvier 2011. Une partie de l'obstacle étant franchie et la réforme des collectivités territoriales invitant comme nous l'avons dit à l'achèvement de la carte intercommunale, les douze communes restantes ont relancé les discussions, pour éviter que le Préfet n'impose son avis après 2013 (Cf. figure 20-d).

« On va nous obliger, en 2014 il faut qu'on y soit, donc déjà, y'a cette épée de Damoclès. » (entretien maire de Boulac, 2009)

« On essaie d'y travailler, on va s'y mettre, on est obligés, on n'a pas le choix. Donc il vaut mieux qu'on travaille, qu'on y aille nous de bon cœur avec un projet, des compétences que nous on va décider, que non pas le Préfet au niveau de l'arrêt « vous, vous êtes en communauté de communes » et on pourra plus rien dire. Donc on y travaille. » (entretien maire de Cépet, 2009)

Mais au-delà du règlement de la question territoriale et de cet impératif réglementaire, plusieurs facteurs concourent aujourd'hui à relancer les discussions relatives à la création d'une intercommunalité.

3.1.3. L'intercommunalité, indispensable maillon entre besoins locaux et réflexion SCOT

En effet, sur fond de renouvellement important du personnel politique des communes de ce canton, c'est bien au croisement entre des besoins locaux réels qui ne trouvent plus de solution dans le cadre communal et les réflexions menées dans le cadre du SCOT Nord Toulousain qui ont ouvert les yeux sur une autre lecture du territoire que la question intercommunale est revenue sur le devant de la scène.

Tout d'abord, comme dans le cas de la communauté d'agglomération du Muretain, le renouvellement d'une partie des élus à l'occasion des élections municipales de 2008 a été bénéfique, rejoignant en cela l'analyse faite par G. Bailly et M. Bussi pour qui, dans les situations d'« *absence d'expérience* [intercommunale], [...] *l'émergence de la coopération est liée à un renouvellement des édiles locales, avec enclenchement d'une dynamique constituée d'un groupuscule d'élus leader, maîtrisant un discours ciselé* » (in Bussi (dir.), 2009, 119).

Cela s'explique tout d'abord par la pacification des débats permise par un renouvellement qui évacue certaines des rancœurs héritées.

« Le fait que je sois nouveau maire, je suis maire depuis juillet 2006, fait qu'il n'y a aucune rancœur, aucune mauvaise expérience, pas d'antécédent rien, le peu que j'ai travaillé dans le premier mandat au niveau intercommunal et bien ce que j'avais amené comme travail avait été apprécié. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Au-delà de ces questions relatives au passé politique de ce territoire, c'est plus largement la mentalité politique que ce renouvellement a fait évoluer, en mettant en scène des élus non pas moins attachés à leur commune mais plus conscients des enjeux de solidarité et prêts à dépasser les querelles de clocher, à partager les retombées de projets qui ont coûté, financièrement mais aussi politiquement, à une commune donnée.

« Il faut dire aussi qu'il y a eu un net renouvellement des conseils municipaux, un fort rajeunissement, même si les maires sont pour la plupart restés en place, donc un fort rajeunissement, donc une ouverture d'esprit plus grande. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

« Ça aussi, ça a eu du mal à évoluer, les anciens conseils municipaux étaient très conservateurs. C'est vrai que nous, on a une taxe professionnelle à 5,1 millions, donc on a des projets qui sont lancés déjà depuis un certain temps, d'autres à venir, donc pour la partager, c'est toute une philosophie, un apprentissage et c'est pas évident. C'est plus facile avec les nouveaux qu'avec les anciens, parce que les anciens se rappellent ce que ça a coûté quand même, parce que cette zone industrielle a mis plus de 20 ans à décoller et il y a eu des sacrifices quand même, portés par la commune, y'a des familles qui y ont laissé des plumes puisqu'on a racheté pas loin de trois ou quatre maisons. Donc au niveau « politique », c'était un poids assez lourd. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

C'est d'ailleurs parmi ces maires fraîchement élus qu'un leader a émergé pour diriger les opérations intercommunales en la personne du maire de Saint-Sauveur. Fort de sa casquette de président de l'Amicale des maires du canton et de son implication forte dans la réflexion SCOT, il a fait de la constitution d'une intercommunalité la suite logique de ses missions, soutenu en cela par les autres élus de ces communes isolées conscients de l'urgence intercommunale autant que de la nécessaire émergence d'un leader pour y parvenir.

« Alors je suis aussi président de l'Amicale des maires du canton de Fronton, j'ai animé trois réunions sur le thème intercommunalité et SCOT et nous avons fait hier notre première réunion officielle de lancement de la création de la communauté de communes donc on est encore en groupe de travail mais c'est fort. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

« Alors après l'affaire a été reprise justement par l'intermédiaire du maire de Saint-Sauveur qui de par sa position de président de l'Amicale des maires [...] a repris le flambeau, il fallait de toute façon qu'il y ait quelqu'un qui reprenne le flambeau si on voulait que quelque chose se fasse. » (entretien maire de Villaudric, 2009)

Si le contexte politique est favorable, la relance du débat intercommunal ne peut se comprendre en outre qu'au regard de situations locales exprimant de réels besoins de mutualisation, au moins dans les petites communes. Ainsi, face à l'absence de structure de coopération, c'est au cas par cas que des collaborations se sont fait jour afin de répondre ponctuellement à des difficultés de financement ou de maintien de certains services, que l'on pense au regroupement pédagogique intercommunal créé entre Gargas, Villariès et Bazus ou à la station d'épuration conçue en intercommunalité entre Cépet et Labastide-Saint-Sernin, expérience renouvelée ensuite pour la création d'une zone artisanale.

« On a prévu une zone artisanale, en intercommunalité avec Labastide, tout à fait au bout du village puisqu'il y en aura la moitié sur Cépet, la moitié sur Labastide [...] donc on a essayé de travailler ensemble, comme pour la station d'épuration. On a fait la station en intercommunalité avec Labastide, y'a un an qu'elle fonctionne, elle a été mise en route en juillet 2008 pour 5000 équivalent habitants et ça marche très bien. » (entretien maire de Cépet, 2009)

Aujourd'hui encore, c'est par cette incapacité des communes qui n'appartiennent à aucune intercommunalité, et dont le poids démographique et économique est limité, à répondre aux attentes de leurs administrés, notamment en termes de petite enfance comme à Cépet ou à Villariès, ou à se lancer dans des projets qui ne prendraient sens que sur un territoire pluri communal, à l'image de la réalisation de logement locatif (Gargas) ou d'une salle des fêtes (Villaudric) que les élus entrent dans le débat intercommunal.

« L'intercommunalité, c'est important, on le voit au niveau du regroupement pédagogique, si on n'avait pas fait ce regroupement, on n'aurait plus d'école depuis un moment sur la commune, l'intercommunalité on n'a pas le choix, y'a des projets qu'on ne pourra faire qu'à plusieurs. On est plus fort à plusieurs que seul dans son coin quand on n'a pas de gros budget. » (entretien maire de Gargas, 2009)

« Ces attentes-là, on ne peut pas les réaliser non plus parce que ça a un coût exorbitant pour les finances communales et on n'a pas les moyens donc l'intérêt c'est peut-être de rentrer dans une intercommunalité. » (entretien maire de Villariès, 2009)

Enfin, conformément au constat établi précédemment d'une interaction forte entre la logique ascendante des aspirations locales et celle descendante des réflexions liées à la planification, à côté de cette réalité des besoins locaux, ce sont bien les échanges menés dans le cadre du SCOT Nord Toulousain pour l'élaboration du PADD qui sont venus stimuler la reprise des discussions intercommunales grâce à la place centrale accordée dans cet exercice à la notion de bassin de vie.

Cette dernière a en effet permis d'émanciper les élus des territoires hérités et ainsi de dépasser les échecs répétés d'une coopération que l'on avait cherché à appuyer sur ces découpages administratifs dépassés. Ainsi, comme les élus réticents depuis l'origine au périmètre cantonal l'avaient préconisé, c'est à l'échelle du fonctionnement du territoire quotidien que les réflexions conduites dans le cadre de l'InterSCOT et du SCOT Nord Toulousain ont permis de révéler que le Frontonnais est désormais invité à réfléchir à son destin intercommunal.

« Le territoire, la communauté de communes devait se bâtir sur un bassin de vie, pas forcément sur un périmètre cantonal. [...] Aujourd'hui, tout le monde a bien entendu qu'il y a un bassin de vie, le bassin de vie du Frontonnais et que c'est avec ces communes-là qu'il faut essayer de construire une intercommunalité. » (entretien maire de Fronton, 2009)

Cette percolation des discussions menées à l'échelle des bassins de vie identifiés par le SCOT pour élaborer le PADD vers leur traduction dans un projet communautaire et une structure intercommunale est d'ailleurs vécue comme un avantage par certains élus du Frontonnais. En effet, si ces réflexions ont conduit les élus à prendre conscience de la nécessité de la coopération intercommunale pour mettre en œuvre les objectifs de planification, l'absence d'échelon intercommunal a poussé chaque maire à s'intéresser à la démarche et à s'investir fortement dans l'élaboration du projet d'aménagement défini par le SCOT afin d'y défendre sa place.

« En fait, ça a permis une prise de conscience forte des enjeux mais aussi de faire comprendre aux élus qu'on ne pouvait pas s'en sortir autrement, si cette intercommunalité avait existé, elle aurait été bancale et on aurait eu du mal, à mon sens, à l'intégrer dans le SCOT, elle aurait essayé de marquer son territoire de manière un petit peu forte. On en voit qui dans le SCOT n'ont pas su défendre ou n'ont pas pu ou n'ont pas mis les moyens pour défendre certains territoires. [...] Dans notre cas, chaque commune isolée avait une voix donc elle représentait quelque chose. Donc quand il y a eu des réunions de bassin de vie, chaque commune pouvait s'exprimer et en fait ça a été quelque chose de fort puisque cette dernière mouture du PADD s'est vraiment inspirée des réunions de bassin de vie alors que sur d'autres territoires qui étaient structurés, ils avaient moins de voix, ils expliquaient moins, les élus eux-mêmes étaient moins impliqués parce qu'ils se disaient bon c'est la communauté de communes. [...] Donc oui ça a été un avantage, je le vis vraiment comme un avantage. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Si tous les ingrédients semblent alors réunis pour franchir enfin le pas de la coopération intercommunale, le consensus semble malgré tout encore difficile à construire dans ce territoire qui, au vu de son hétérogénéité, a du mal à évaluer la réalité de la plus-value intercommunale.

3.2. Mais un consensus difficile à trouver pour un territoire hétérogène

En effet, malgré ces avancées, certaines questions majeures restent à régler et conditionnent encore la réussite du passage à une intercommunalité de projet. Il faut tout d'abord parvenir à définir les règles de fonctionnement d'une intercommunalité marquée par des écarts de poids économique et démographique majeurs. Il s'agit ensuite d'arriver à construire un projet communautaire qui convienne à chaque commune et à même d'apporter une plus-value à l'intercommunalité technique existante. Mais dès lors que l'on pose la question du projet politique, on pose également celle de la territorialisation de cette politique qui, quoique largement prédéfinie dans le cadre du PADD du SCOT, interroge encore de nombreux élus.

3.2.1. Quelles règles du jeu intercommunal ?

Dans un canton dont on a vu que le dynamisme démographique, bien que général, n'avait bousculé la hiérarchie urbaine qu'à la marge, et que l'armature économique s'appuyait sur quatre pôles majeurs organisant un territoire essentiellement agricole, le maintien de ces écarts n'a pas apaisé la peur des « petits » d'être phagocytés par les « gros » dans une structure intercommunale qui ne leur fasse pas une juste place.

« Y'a toujours des problèmes entre les grosses communes et les petites, le problème, il est là. La commune à côté fait 6000 habitants, Castelnau, voilà faut pas aller loin. Et avec Eurocentre, elle a des rentrées d'argent faramineuses, et nous on a rien, on est un confetti, un mini confetti. » (entretien maire de Saint-Rustice, 2009)

Or, même si cette cause est moins mise en avant pour expliquer les échecs répétés de constitution d'une intercommunalité au début des années 2000, elle n'en a pas compliqué la tâche des élus par les problèmes de partage des ressources fiscales et de représentativité qui étaient associés à cette dichotomie entre gros et petits.

« Bon y'avait aussi des enjeux quand même derrière qu'il ne faut pas négliger. Pour des communes comme Castelnau d'Estretfonds, comme Villeneuve-les-Bouloc, qui avaient Eurocentre, avec des enjeux derrière importants, il fallait savoir aussi un peu partager des choses là-dessus. Les problèmes n'ont pas été abordés peut-être suffisamment clairement, il y a eu des non-dits, et du coup, on s'est retrouvé, après un an de travail important, à se tourner le dos parce qu'il y'a beaucoup de petites communes quand même, y'a 4 ou 5 grosses communes et des toutes petites, on a compris qu'on ne parlait pas le même langage. Donc la représentativité par exemple a fait débat, parce que les petites communes se sont tout à coup un peu liées, liguées en disant « nous on veut une représentativité égale », mais d'autres ont dit « non il n'en est pas question ». » (entretien maire de Bouloc, 2009)

Conscients de ces écueils, les élus ont cette fois-ci abordé les choses différemment. Pour commencer, l'engouement mis par le maire de Saint-Sauveur à relancer le projet d'intercommunalité a contribué à atténuer les querelles partisans qui se jouaient entre petits et gros. En effet, bien qu'affichant l'un des potentiels fiscaux les plus forts du canton, la commune n'est pas taxée de jouer le jeu des grands tant elle s'est au contraire d'emblée posée en arbitre entre les deux camps, travaillant à dépasser l'opposition entre petits et gros au profit de l'émergence d'une solidarité territoriale nécessaire à la réalisation des objectifs du SCOT.

« Aujourd'hui, la commune de Saint-Sauveur est vue comme un élément modérateur qui ouvre les esprits et qui permet qu'on peut avancer. L'avantage qu'on nous octroie, c'est que nous pourrions vivre tout seul sans personne avec les moyens du bord et on a les moyens. Le fait qu'on accepte de les partager, qu'on continue à vouloir développer et qu'on va partager ce développement, [...] fait que Saint-Sauveur, la commune, pas moi personnellement, est bien perçue et on s'appuie dessus pour dire « Voyez comment une commune moyenne est prête à donner pour avancer, donc vous les petites ne craignez pas les grosses ». Et puis notre discours est aussi un peu différent. Les petites communes dans l'intercommunalité avaient peur d'être mangées, englobées, notre discours, quand on a fait plusieurs réunions à Saint-Sauveur, c'était de dire « mais vous n'allez pas être les seules à souffrir, ils ne vont pas pouvoir se développer comme ça, les objectifs du SCOT ne vont pas leur permettre, au jour d'aujourd'hui, avec les moyens qui sont les leurs, de se développer, ils vont s'asphyxier, donc si on n'est pas solidaire les uns des autres, ça ne pourra pas avancer ». » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Au-delà des discours, si le partage des ressources fiscales semble aujourd'hui moins problématique pour les communes riches qui ont depuis engrangé un retour sur investissement des zones d'activités qu'elles seront désormais amenées à partager, c'est surtout la question de la représentativité des communes qui a fait l'objet d'une nouvelle approche afin de décroisonner la représentation spontanée des rapports de force et de trouver un compromis acceptable par tous.

« On s'est fait 4 ou 5 tableaux, un potentiel fiscal, un 50% population / 50% potentiel fiscal, puis 2/3-1/3, 3/4-1/4, ça a permis de remettre les choses à leur place. Ça a permis de voir que finalement, quelle que soit la configuration, en éliminant les extrêmes, on était sensiblement dans les mêmes gammes. Il fallait donner la sensation aux grosses communes qui allaient apporter quand même un certain nombre de choses qu'elles n'allaient pas perdre au change et aux petites communes qu'on n'allait pas les considérer comme quantité négligeable. On est arrivé à un compromis dès la première réunion avec quelque chose que tout le monde a accepté, qui doit être examiné par les conseils municipaux, donc on est en très très bonne voie. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Si un tel arrangement constitue une avancée par rapport aux premières tentatives avortées, l'établissement de ces règles du jeu ne constitue qu'une des étapes à franchir pour parvenir à mettre sur les rails une intercommunalité qui doit en outre définir un projet dont la plus-value n'est pas assurée tant les attentes communales sont disparates.

3.2.2. Quelle plus-value communautaire ?

Deux facteurs amènent les élus à s'interroger sur les retombées effectives d'une intercommunalité de projet : il s'agit d'une part de l'efficacité des syndicats techniques existants, d'autre part, de la disparité des besoins communaux.

Face à l'absence d'EPCI, les communes ne sont en effet pas restées isolées mais se sont regroupées comme nous l'avons évoqué dans les chapitres II et V, soit sur des compétences particulières, telle que les ordures ménagères, soit sur des vocations plus larges, à l'image du syndicat intercommunal à la carte des communes du canton de Fronton qui a peu à peu étoffé son champ d'action de la gestion de la voirie à la création d'une banque de données territoriales en passant par la rédaction d'actes administratifs, le tout selon des périmètres à géométrie variable, des seize communes du canton pour le syndicat à la carte aux deux communes portant la plate-forme multimodale d'Eurocentre (Castelnau d'Estretfonds et Villeneuve-les-Bouloc). Bien que disparate, cette armature satisfait aujourd'hui l'essentiel des besoins techniques et les élus semblent avoir du mal à envisager sa refonte.

« La grosse difficulté aussi de cette communauté de communes, c'est qu'on a des syndicats intercommunaux qui fonctionnent très très bien, qui apportent environ 95% des services qu'on pourrait attendre d'une communauté de communes. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

« Ce qui peut être un frein quand même c'est que sur le Frontonnais il y a beaucoup de syndicats, le syndicat à la carte de Bouloc, le syndicat des ordures ménagères... et que plus on fera exploser les communes dans des communautés différentes, plus on va faire exploser aussi nos syndicats et être obligés de les recomposer. Donc ça suppose une remise en cause assez générale du fonctionnement actuel. Le paradoxe aussi c'est que, on parlait des Pays par rapport aux SCOT, mais y'a aussi des syndicats par rapport aux périmètres des communautés de communes et, vous regarderez, les périmètres des syndicats, ils ne correspondent jamais aux périmètres des communautés de communes. Après, il faut justement des syndicats mixtes parce que la communauté est représentée au sein du syndicat, ça remet en cause tout un fonctionnement. » (entretien maire de Fronton, 2009)

Même si l'on peut penser que les compétences des syndicats ont vocation à être reprises par la communauté de communes, la crainte de perdre en qualité de services rendus semble freiner certains élus.

« On peut très bien imaginer que les syndicats disparaissent au profit des intercommunalités, il suffit que les compétences qu'exerce le syndicat soient transférées et reprises par l'intercommunalité, mais pour nous sur notre territoire ça va fragiliser des syndicats qui sont très forts et qui rendent une très bonne qualité de service notamment celui qui s'occupe de la voirie, donc voilà, on s'interroge. Ca fera partie de l'étude. » (entretien maire de Fronton, 2009)

Par ailleurs, se pose la question de la disparité des besoins entre des petites communes aux finances limitées qui ont des attentes importantes en termes de services et les grosses communes dont les budgets conséquents permettent de développer un niveau de services et d'équipement déjà satisfaisant.

« Le but quand même de tout ça, c'est d'augmenter le niveau de services à la population, de faire en sorte que le niveau de services accessibles sur Villaudric ou sur les communes environnantes pour la population de Villaudric soit augmenté. Bon là on a un objectif, on a une idée de principe. » (entretien maire de Villaudric, 2009)

« Les communes importantes comme Fronton, Boulloc, Castelnau d'Estretfonds, qui ont 4000 habitants pour Boulloc, 5000 pour Fronton, 6000 pour Castelnau, on a nos équipements, on peut attendre quand même des choses de la communauté de communes, mais moins je pense que les plus petites communes qui elles n'ont pas de centre de loisirs, de CLAE, de crèches, voilà. Donc elles ont plus besoin de cette structure et aujourd'hui elles sont plus dynamiques dans ce sens parce qu'elles sentent que c'est un passage obligé pour elles, c'est par l'intercommunalité qu'elles pourront créer effectivement des structures. Bon on ne peut pas pour autant ne pas y aller, mais je n'ai pas l'impression que ça va nous apporter, nous résoudre nos problèmes à nous. » (entretien maire de Boulloc, 2009)

Forts de ces deux constats, les élus doivent alors relever le défi de définir un projet communautaire fort et innovant qui apporte une réelle plus-value non seulement pour les petites communes mais également pour les grandes qui doivent pouvoir y trouver un intérêt. La communauté de communes ne pourra dès lors se contenter de reprendre à son compte les compétences exercées par les syndicats, dont on a vu en outre que cette perspective ne convainquait pas l'ensemble des élus, mais devra au contraire harmoniser les services pour l'instant inégalement exercés et être créative pour proposer des services inédits qui prolongeraient en outre la réflexion sur la mise en œuvre intercommunale des orientations du SCOT (Cf. chapitre VII).

« Il va falloir qu'on soit innovant, qu'on trouve d'autres solutions, d'autres critères, donc bien évidemment ceux-là [les services des syndicats] vont être intégrés, mais dans l'aménagement du territoire, peut-être qu'il faudra aller plus loin. Pourquoi pas un PLU intercommunal, pourquoi pas un PLH intercommunal ? Avoir une dimension plus importante. Une structure d'aide sociale intercommunale un petit peu plus forte puisqu'il y a des services qui existent chez les uns et qui n'existent pas forcément chez les autres. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

Malgré ces bonnes intentions affichées, toutes les craintes ne sont pas apaisées, d'autant que certains élus craignent de la territorialisation du projet qu'elle ne soit qu'une émanation du SCOT et se fasse à l'encontre des pratiques quotidiennes de leurs résidents.

3.2.3. Quelle territorialisation du projet communautaire ? Entre orientations du SCOT, réalité des bassins de vie et nostalgie cantonale

Au-delà de la définition des compétences et des axes structurants de la politique communautaire, c'est le défi de sa traduction territoriale que la communauté de communes se doit de relever. Or de ce point de vue, le débat semble difficile à trancher tant les élus sont tiraillés entre le cadre imposé par les orientations du SCOT, la réalité des pratiques habitantes au sein du territoire et l'attachement malgré tout presque viscéral au canton.

- *Un cadre contraignant : les orientations du PADD du SCOT*

En effet, dans la mesure où la définition du PADD du SCOT, dont on a vu qu'il descendait à l'échelle des bassins de vie, a précédé celle du projet communautaire, ce dernier ne peut être pensé qu'en articulation avec les orientations d'aménagement décidées à cette échelle. Cela balise donc fortement les discussions et l'éventail des choix territoriaux et complique de fait la tâche des élus puisque l'on a vu combien le modèle de développement s'inscrivait dans une logique de polarisation, et par là même, de différenciation territoriale forte.

« Justement, c'est déjà un souci parce que les communes qu'ils appellent pôles d'équilibre, centralité sectorielle pour Castelnau, pôle d'équilibre pour Fronton, pôle secondaire pour Bouloc pour ne parler que des 12, de fait ça crée déjà une inégalité de fait. Donc c'est un peu délicat... » (entretien maire de Fronton, 2009)

Ainsi, bien que l'intercommunalité soit présentée comme l'instrument de la solidarité, à même de compenser cette différenciation territoriale en assurant une péréquation entre les pôles sur lesquels la croissance est appelée à se concentrer et les autres communes du bassin de vie (Cf. chapitre VI), la crainte de ces dernières de voir les pôles tirer la couverture à eux reste forte.

« Faire aussi de la stratégie sociale géographique, pas forcément aller mettre la crèche dans le bourg le plus important mais regarder comment vivent les gens et se dire que peut-être il faut qu'elle soit sur l'axe routier des personnes qui vont travailler et finalement au lieu de la mettre à Fronton, peut-être que la crèche il faut qu'elle soit à Villariès ou à Vacquiers, pourquoi pas. [...] Notre intercommunalité va s'appuyer sur le SCOT en termes de réflexion mais après elle va créer les solidarités nécessaires à appliquer le SCOT. » (entretien maire de Saint-Sauveur, 2009)

« J'ai quand même peur malgré leurs beaux discours d'une démarche un peu égocentrique des grosses communes. La maire de Fronton nous disait hier « Ah oui mais nous on a déjà tout alors forcément on va vous donner », bon... on verra. » (entretien maire de Villaudric, 2009)

- *Du bassin de vie aux réalités des pratiques*

Derrière cette réticence vis-à-vis de la polarisation se cache en fait une crainte plus profonde : celle d'être déçu, au regard des attentes et de l'investissement consenti, des retombées effectives d'une intercommunalité dont les projets ou les politiques ne rencontreront pas forcément les habitudes de vie de leur population. En effet, si pour la majorité des communes, l'existence d'un bassin de vie du Frontonnais est une évidence, il n'en va pas de même pour les communes les plus au sud dont les pratiques quotidiennes, polarisées par Toulouse, sont déconnectées des pôles identifiés dans le PADD du SCOT localisés dans le nord du canton. Dès lors, les maires de ces communes craignent que la possible concentration des services et équipements dans ces centralités ne profite pas à leurs administrés et s'interroge sur le bien fondé du projet communautaire.

« Notre pôle de vie et notre axe de vie se fait dans le sens en fait de la départementale qui monte vers Toulouse. Alors est-ce qu'être dans une interco comme elle risque d'être va nous apporter quelque chose ? Là, je suis pas tout à fait optimiste. [...] Je vois mal les gens aller sur Fronton profiter d'une crèche alors que dans le secteur de Fronton, on n'y va pas. On n'est pas dans un bassin de vie. [...] Aujourd'hui, s'il y a une crèche à Castelnau, est-ce qu'on va aller à la crèche à Castelnau, est-ce qu'on va l'utiliser, quel va être notre intérêt ? On va participer au financement même s'il est moins important que pour d'autres communes, mais voilà. Et est-ce qu'aujourd'hui quelque chose viendra se créer sur la commune ? C'est toutes ces questions-là qu'on se pose. » (entretien maire de Villariès, 2009)

« C'est pas les mêmes problèmes qu'à l'époque du canton et bon on est reparti sur le canton. Donc bon moi je suis en éternelle réflexion, c'est pas parce qu'on va me dire « y'a tel et tel bassin de vie ». Oui, ils existent sur la carte, mais sur les 240 foyers, moi, j'ai 10 foyers qui font leurs courses à Fronton alors qu'à l'époque, y'a 20 ou 30 ans, ils y allaient tous le jeudi parce qu'il y a le marché. Mais aujourd'hui... [Donc envisager la polarisation sur Fronton, ça ne vous profiterait pas ?] On n'aura pas le choix après, parce que si on part en intercommunalité, il faudra bien savoir. Mais je disais encore ce matin en réunion, mettons qu'en intercommunalité, on va réaliser quelque part une structure d'accueil des tout petits entre Fronton et Gargas. Mais ici, tous les parents vont bosser tous les matins à Toulouse, alors ils vont me dire « Mais attendez, vous ne m'arrangez pas d'aller là-bas, 8 km, pour repartir ensuite ». Vous voyez ce que je veux dire, c'est la vie tout ça, ça bouge tous les jours. Seront ravis ceux qui bossent sur Montauban, Villemur ou Fronton mais ils sont rares. » (entretien maire de Gargas, 2009)

- *Le canton en sursis ?*

Dès lors, même si l'envie semble forte de créer une communauté de communes dans ce périmètre de canton restreint, l'adhésion à une intercommunalité voisine n'est pas totalement exclue par certaines

communes du secteur qui étudient de fait l'ensemble des options qui s'offrent à eux. Ainsi en va-t-il par exemple de la commune de Gargas qui, sur la base du regroupement pédagogique intercommunal qui la lie à Bazus, est sollicité par la communauté de communes des Coteaux du Girou, de Cépet qui l'est par celle des Coteaux de Bellevue, de Villariès qui, de par sa position, pourrait se tourner vers l'une ou l'autre de ces deux intercommunalités, tandis que Villaudric regarde vers la communauté de communes de Villemur-sur-Tarn. Si cette situation s'explique en partie par les considérations liées aux pratiques quotidiennes de leurs habitants, l'arrivée, à l'occasion des élections de mars 2008, de nouveaux élus, qui ont une culture du canton et une tradition de coopération en son sein moindres, a également pu jouer. S'ils semblent *in fine* plutôt favorables à une création intercommunale, ils la conditionnent aux bénéfices attendus pour leur commune.

« Aujourd'hui la réalité c'est ça, c'est-à-dire que nous, mécaniquement, on peut aller vers Fronton ou on peut aller vers Villemur. Dans les faits, je pense qu'on est plus orienté vers Fronton que vers Villemur. Ceci dit, on a une des grandes surfaces qui est sur Villemur, le collège qui est sur Villemur, on a aussi des activités, des gens qui travaillent sur Villemur à Molex ou ailleurs, donc économiquement on est quand même entre les deux. De temps en temps on va à la salle Gérard Philippe pour voir des spectacles, de temps en temps on va au cinéma. Le cinéma, on va tantôt à Fronton tantôt à Villemur, ça dépend des programmes, mais ce n'est pas non plus complètement fou d'aller vers Villemur. Sachant qu'aujourd'hui le SIV dont je parlais tout à l'heure il est sur le canton de Fronton et regroupe des communes du canton de Fronton donc ça c'est déjà un truc intercommunalité qui existe donc si on allait vers Villemur ça voudrait dire casser ça. Mais en même temps, le SIV, s'il y a une intercommunalité sur le canton de Fronton, il va forcément être cassé aussi puisqu'il y a des communes qui sont aujourd'hui en intercommunalité ailleurs qui font appel aux services du SIV. Il y a une reconfiguration dans tous les cas. Donc moi je dis aujourd'hui à la limite, j'ai deux possibilités et je me dois, vis-à-vis de la population et vis-à-vis des conseillers, d'essayer de regarder les deux possibilités. Alors on me dit « Non, nous on a fait notre choix » : alors le choix, ils ont peut-être fait le choix, par exemple Saint-Sauveur, entre la communauté urbaine ou en tout cas un rattachement un peu plus proche de Toulouse, et la possibilité de garder un aspect un peu plus rural. Moi je n'ai pas ce choix-là à faire, c'est pareil en termes de paysage, en termes de densité d'habitation que ce soit Fronton ou Villemur. C'est proche, c'est des pôles qui ont à peu près le même nombre d'habitants. Après, je peux dire « Fronton c'est plus proche de Eurocentre » donc ça paraît plus logique de se rattacher à ce grand couloir de la RN 20 et de la Garonne qui sont sans doute en termes d'activités plus porteurs que le bassin de Villemur même s'ils font des efforts. Ceci dit, il existe aussi un bassin entre Villemur et Bessières et avec un rattachement aussi aux Portes du Tarn avec l'autoroute qui va vers Albi. On est vraiment charnière et je pense que c'est un de nos points forts. Donc aujourd'hui franchement, même si je favorise une communauté de communes vers Fronton, je pense que je me dois aussi de regarder par là. [...] On en est là, une situation géopolitique intéressante. » (entretien maire de Villaudric, 2009)

De fait, les maires pour qui la question ne se pose pas, à l'image du président du syndicat intercommunal à la carte des communes du canton de Fronton envisagent la possibilité de voir une ou

deux communes préférer le rattachement à une intercommunalité voisine déjà constituée sans que cela ne fasse achopper le projet de création d'une communauté de communes sur le périmètre restant.

« Aujourd'hui, les 12 sont présentes, bon est-ce que ça sera encore 12 à la fin ? Ce n'est pas sûr que ça débouche à 12, parce qu'il y a d'autres communes, comme Villariès, comme Labastide-Saint-Sernin qui sont en bordure déjà de communautés de communes existantes. Alors bon une ou deux ou trois pourraient être tentées ou attirées d'aller vers l'autre mais bon il en reste quand même une bonne dizaine pour constituer une communauté de communes. » (entretien maire de Boulloc, 2009)

Paradoxalement, c'est chez les maires qui sont en position de choisir et pour qui la configuration à douze se ferait à l'encontre du fonctionnement de leur territoire communal que cette possibilité de faire sécession semble la plus mal vécue, illustrant par là toute la difficulté pour les élus à s'affranchir totalement du réflexe cantonal. Sans compter, même si cet argument n'est jamais avancé par les élus rencontrés, qu'une autre configuration viendrait remettre en cause le projet défini dans le PADD du SCOT Nord Toulousain qui, même s'il est appelé à évoluer après l'approbation du SCOT, a été arrêté en l'état avant son passage à l'enquête publique.

« On a été sollicités par l'intercommunalité de Montberon et l'intercommunalité de Verfeil, on est dans le même axe et ils veulent s'agrandir et récupérer des communes. Alors après y'a aussi le contact entre élus, les connaissances qui font que bon, notre souhait serait de rester avec les gens avec qui nous travaillons aujourd'hui. Mais bon est-ce que c'est l'intérêt de la commune ? Je n'en suis pas persuadé. » (entretien maire de Villariès, 2009)

« Il y en a qui sont un peu tentés d'aller vers des voisins, même moi, Montberon, Pechbonnieu, avec Labastide qui vient avec moi, mais Labastide me dit non moi je reste sur le canton. Et je pense que tous les gens quand même vont rester dans le canton, parce qu'on a quand même notre syndicat SIVOM, les ordures ménagères, le syndicat à la carte, on a pas mal déjà, c'est des compétences qu'on va pouvoir mettre dans la communauté. Donc je pense qu'on va rester les 12 groupées, on va partir à 12 communes. » (entretien maire de Cépet, 2009)

« On a été sollicités mais bon, on ne s'est pas précipités en espérant que le canton repartirait, que la réflexion repartirait au niveau du canton, ce qui se passe. » (entretien maire de Gargas, 2009)

Alors que le Frontonnais s'est depuis longtemps accommodé de l'absence d'une intercommunalité de projet à laquelle suppléent des syndicats techniques efficaces, les injonctions fortes auxquelles sont désormais soumises les communes isolées bousculent ces acquis. S'il est compréhensible qu'en l'absence d'expérience intercommunale, *« le projet peut balbutier et a besoin d'un temps de latence lié à la fédération de ses élus jusque-là réticents, autour d'un projet à définir »* (Bailly, Bussi, in Bussi (dir.), op.cit., 119), la réticence persistante dont font montre certains élus peut surprendre dans un

canton qui a su par ailleurs s'investir dans l'exercice de planification et y gagner une place qui n'a rien à envier aux autres territoires du SCOT.

A la croisée entre ambitions locales et planification, la diversité des trajectoires périurbaines

Alors que la redéfinition des rapports de force entre centre et périphérie, cœur urbain et espaces périurbains, ouvre la voie à des recompositions territoriales dont on a vu qu'elles se jouaient à différentes échelles du millefeuille territorial, de la commune aux Pays en passant par les intercommunalités, l'investigation plus poussée menée sur trois bassins de vie a permis de mettre en évidence la marge de manœuvre laissée à ces périphéries, dont la diversité est grande tant du point de vue de leurs caractéristiques socio-démographiques et économiques que de leurs histoires intercommunales, pour donner corps à cette nouvelle donne territoriale.

Quoiqu'adressant des signes de fébrilité contrastant avec le degré d'intégration et de structuration fort que suppose son statut, la communauté d'agglomération du Muretain a su se saisir de l'opportunité du SCOT pour se refonder sur les bases d'un projet d'aménagement du territoire qui soude la communauté. Plus jeune des trois intercommunalités centrales bien qu'elle procède de la recomposition de communautés de communes nées dans les années 1990, la CAM ne peut plus se contenter d'un rôle de prestataire de services qui cache mal les carences d'un idéal communautaire inconfortablement assis sur une simple logique périurbaine défensive. L'heure est venue pour cette intercommunalité, poussée par l'impasse financière dans laquelle la place aujourd'hui son manque d'ambition d'hier, de se redéfinir en faisant valoir ses droits au sein d'un exercice de planification qui la met dos au mur, et si son horizon semble inévitablement métropolitain, c'est la solution d'un élargissement territorial qu'elle privilégie dans un premier temps pour préparer au mieux son intégration dans la communauté urbaine.

Cette stratégie défensive contraste avec les choix résolument offensifs opérés par le territoire de CoLaurSud qui a su construire une intercommunalité au service d'un projet de développement qui rencontrait par ailleurs les options retenues par l'InterSCOT en matière de polarisation comme de desserrement économique. Impulsé par l'implantation d'un échangeur autoroutier qui, sans une mobilisation politique forte, aurait pu sceller le destin d'un territoire purement résidentiel, l'avenir convoité par ce territoire, appuyé sur l'élévation de Nailloux au rang de polarité structurante, doit beaucoup à l'intermédiation territoriale facilitée par son leader qui a su jouer de tous les échelons de la décision politique pour lui donner les moyens de ses ambitions. Toutefois, quoique témoin de la résilience des espaces périurbains capables de se doter, à partir de rien, de nouvelles modalités de gestion de leurs territoires, la trajectoire empruntée par CoLaurSud pourrait souffrir des différences d'ambition entre un chef-lieu qui rêve d'une existence et d'une reconnaissance métropolitaines et des communes moins acculturées à ce discours qui les effraie.

Ni constitué en territoire périphérique forcé de redéfinir ses priorités, ni mobilisé autour d'un projet de développement à même de souder ses élus derrière une revendication commune, le bassin de vie du Frontonnais offre un tout autre visage de l'interaction entre exercice de planification et recomposition territoriale. Alors que ce territoire avait toutes les clés en main pour construire sa place dans le projet métropolitain en cours d'élaboration, puisque l'affranchissement du cadre cantonal au profit de la prise en compte du bassin de vie a conduit à dépasser l'un des blocages majeurs qui paralysait la coopération intercommunale de ce territoire, que les réflexions du SCOT ont conforté ce choix en

faisant du bassin de vie le niveau de base de la planification, que les élus ont su se mobiliser dans cet exercice malgré leur « isolement » et que le vignoble du Frontonnais semble donner à ce territoire une véritable identité, la réalité est tout autre. Pris en tenaille entre les échecs du passé, les orientations métropolitaines et les injonctions nationales, les élus se sentent comme dépossédés de la maîtrise de leur territoire et de son devenir et le degré de crispation est tel que l'évidence territoriale d'hier devient l'incertitude d'aujourd'hui.

Si les positions de ces trois territoires apparaissent relativement typées au regard de leurs spécificités territoriales et de leur passé intercommunal diversifié, elles permettent néanmoins de mettre en évidence les ingrédients de base entrant dans la recette de ces trajectoires périurbaines. C'est d'abord l'importance capitale du projet qui ressort de ces exemples : il est celui qui donne un horizon à des espaces jusqu'alors enfermés dans des logiques routinières reproduisant des schémas dichotomiques datés (centre / périphérie, pôle urbain productif / espaces périurbains dortoirs...). Ce projet ne peut néanmoins être mobilisateur que s'il s'inscrit dans un territoire supra-communal qui lui donne tout à la fois un sens et les moyens de sa réalisation : si l'intercommunalité constitue la première marche de cette mobilisation périurbaine, elle ne peut toutefois suffire à l'inscrire dans les dynamiques métropolitaines qui se jouent à une autre échelle. Dès lors, s'*« il était évident que cette intercommunalité était toute petite, et que l'objectif c'était de faire dans un plus grand territoire »* (entretien maire de Nailloux, 2009), l'ubiquité nécessaire à cette inscription multiscalaire des territoires périurbains émergents passe le plus souvent par le travail d'un leader assurant le lien entre les préoccupations les plus locales et les enjeux les plus métropolitains. Si ces trois ingrédients semblent conditionner la capacité des espaces périurbains à se saisir de la démarche InterSCOT pour transformer leur statut de périphérie sous influence en territoire partie prenante de l'avenir métropolitain, la diversité de leur dosage explique la multiplicité des figures périurbaines émergentes dans le contexte toulousain.

Conclusion de la troisième partie

Si la création d'un cadre de régulation nouveau et l'inflexion de la planification métropolitaine, impulsée par la mise en œuvre de la loi SRU dans une aire urbaine traditionnellement fragmentée, ont permis aux espaces périurbains toulousains non seulement d'être intégrés à la réflexion mais encore de s'y construire un rôle à part entière à même de renforcer les dynamiques démographiques, sociales et économiques en cours, c'est dans son application et sa traduction dans les territoires de mise en œuvre des politiques publiques par des « *acteurs qui s'en saisissent de façon localisée* » (Douillet, 2003, 593) que l'on peut juger de l'effectivité de cette redéfinition des rapports entre centre et périphéries.

De ce point de vue, on n'a pu que constater, dans le chapitre VII, l'harmonisation progressive des cadres territoriaux de la coopération intercommunale et la percolation concomitante de nouveaux principes de la gestion de ces territoires. De la mise en concordance des périmètres et des structures porteuses des Pays et des SCOT à la mise en mouvement d'une intercommunalité dont le maillage se poursuit et / ou se recompose en lien avec la logique des bassins de vie et qui réfléchit à un approfondissement de ses compétences et des moyens d'action, on peut lire les prémices du passage d'une « *logique du territoire politique [où] l'action se fait dans un cadre aux frontières délimitées* » à une « *logique du territoire support d'action collective, où le cadre spatial de l'action n'est pas déterminé a priori, mais dépend de l'action elle-même, de l'enjeu et de l'état des relations entre les acteurs susceptibles de porter cette action* » (Douillet, 2003, 597). C'est en cela que ces recompositions apparaissent indissociables par ailleurs de la prise de conscience nouvelle des élus périurbains de la nécessité de faire évoluer leurs politiques locales vers une gestion plus responsable et décloisonnée de leur territoire.

Pour autant que ces réorganisations territoriales semblent liées aux réflexions menées dans le cadre de l'exercice de planification, elles ne sauraient être interprétées comme une stricte relation de cause à effet. Elles ouvrent au contraire la porte, eu égard à la variété de l'histoire périurbaine et intercommunale des sous espaces de l'aire urbaine, à une différenciation des stratégies périurbaines. Ainsi, l'analyse menée à partir de trois terrains, présentés dans le chapitre VIII, aux profils périurbains et intercommunaux différenciés, a permis de mettre en évidence la multiplicité de postures adoptées par ces territoires au moment de l'appropriation du socle commun de la réflexion menée dans le cadre des SCOT et de l'InterSCOT. Derrière les figures qui semblent se dégager, du sursis de la stratégie défensive de la communauté d'agglomération du Muretain à la crispation territoriale du canton de Fronton en passant par l'offensivité périurbaine de la communauté de communes de CoLaurSud, et dont il faudrait interroger la représentativité, se devinent les ingrédients conditionnant la capacité des espaces périurbains à prendre le virage métropolitain : leur aptitude à se doter d'un projet conçu *a minima* dans l'intercommunalité, au mieux dans l'interterritorialité, et porté par un leader qui redéfinit le jeu politique local.

Conclusion générale

Le tournant périurbain ?

Malgré le discrédit que l'opinion publique et étatique continue de faire peser sur elles, les « *nouvelles périphéries urbaines* » (Dumont, Hellier, 2010) poursuivent les transformations, visibles et invisibles, desquelles pourrait venir leur salut.

Si leurs caractéristiques renvoient toujours pour partie aux éléments archétypaux qui ont présidé à la définition d'un modèle périurbain aux composantes résidentielles (accession à la propriété d'une maison individuelle) et sociétales (jeunes couples avec enfants biactifs et pendulaires) les inscrivant dans un rapport de dépendance envers la ville-centre et son pôle urbain, il semble aujourd'hui réducteur de ne les considérer que comme ces espaces sur lesquels la ville étend ses droits au péril de sa durabilité sociale, économique et environnementale. Au contraire, il apparaît que cette lecture simpliste ferme les yeux sur les signaux faibles adressés par ces espaces dans lesquels se réinvente l'urbain sous l'effet de recompositions des modes de vie qui pourraient participer de leur durabilité (Chapitre I).

Il est vrai que l'appréhension de cette complexité périurbaine appelant des réponses politiques adaptées n'est pas facilitée par l'entreprise systématique d'« *empêchement* » (Vanier, 2011) à laquelle les politiques publiques se sont jusqu'alors livrées à son égard. Ainsi, la permanence du discours stigmatisant n'a d'égal que l'inadaptation de cadres territoriaux toujours marqués du sceau de la dichotomie entre ville et campagne, la carence d'une planification trop occupée à lutter contre l'étalement urbain et l'ingéniosité des espaces périurbains à se saisir malgré tout de ces outils pour faire valoir leurs spécificités (Chapitre II). Tandis que des voix s'élèvent pour en appeler à la définition d'une politique périurbaine qui quitte le registre de la négation au profit d'une vision positive de ces périphéries urbaines et de leurs potentialités, c'est en investiguant le terrain toulousain que nous avons cherché à tester l'hypothèse de l'émergence de nouvelles modalités de gestion de ces espaces (Chapitre III).

Le contexte toulousain paraissait en effet symptomatique des recompositions périurbaines à l'œuvre du point de vue des dynamiques sociétales comme de l'ingéniosité territoriale de ces espaces périurbains longtemps marginalisés dans une aire urbaine sans tradition de planification.

D'abord emblématique de l'archétype périurbain en tant que le desserrement résidentiel couplé à une polarisation économique forte a été le moteur de la constitution d'une aire urbaine dilatée, structurée par les navettes domicile / travail et par une répartition sociospatiale marquée, la périphérie toulousaine offre en effet aujourd'hui un nouveau visage (Chapitre IV). Sur fond de poursuite de la périurbanisation, la logique centre / périphérie des déplacements quotidiens du hors travail d'abord, de ces navettes domicile / travail elles-mêmes ensuite, s'amenuise au profit de l'émergence d'un polycentrisme qui libère pour partie ces périphéries de leur dépendance à la ville-centre tandis que les

marquages sociaux traditionnels laissent place à une différenciation sociale plus fine qui se joue à l'échelle infracommunale. Autant d'évolutions qui confrontent dès lors les élus à de nouveaux enjeux, générationnels autant que fonctionnels qui expliquent en partie le besoin de ces espaces périurbains de s'organiser en des territoires de projet à même de les aider à y faire face.

Non pas qu'il faille voir dans ces regroupements une quelconque performativité territoriale, d'autant qu'en la matière, au-delà de tout mythe d'un optimum territorial, l'émiettement qui prévaut, de la couronne périurbaine jusqu'au pôle urbain lui-même, interroge leur efficacité. Mais cette réactivité territoriale, qui s'est incarnée dans un maillage intercommunal foisonnant et une marguerite de Pays, signale, malgré tout, la nécessité éprouvée par ces espaces de se projeter à une échelle supra-communale qui leur permette de partager les enjeux similaires auxquels ils sont confrontés, de revendiquer leur identité et de dépasser les cadres de l'action publique traditionnelle pour partie inadaptés aux dynamiques périurbaines en cours, d'autant plus que la planification métropolitaine leur a tourné le dos pendant de nombreuses années. Cela explique que la réflexion engagée au début des années 2000 pour la mise en œuvre des schémas de cohérence territoriale dans cette aire urbaine, bien que s'engageant à une échelle en grande partie vierge de tout exercice de planification, a débouché sur la définition de quatre périmètres de SCOT, chargés de décliner des principes adoptés en commun, qui ont entériné les prémices de cette organisation territoriale des périphéries urbaines (Chapitre V).

Après avoir investi la scène des territoires de projet, c'est donc sur celle de la planification métropolitaine que les espaces périurbains entrent en jeu. Si l'on pouvait penser qu'aux longueurs du premier temps de la réflexion, largement imputables à son élargissement inédit à l'échelle de l'aire urbaine et à l'inexpérience des périphéries urbaines dans cet exercice, succéderait une phase d'élaboration des documents de SCOT proprement dit plus rapide, le constat est tout autre et témoigne de l'intensité des débats qui se sont ouverts au lendemain de l'adoption de la charte InterSCOT autant que de l'énergie déployée par des élus périphériques bien décidés à ne pas se laisser déposséder de leur destin. Chaque nouvelle étape de la démarche a de fait matérialisé un enjeu différent : redéfinition des rapports entre SCOT central et SCOT périphériques à l'occasion de l'élaboration des pré-PADD, première mouture des projets d'aménagement et de développement durable, réflexion territorialisée par bassins de vie lors de la finalisation des PADD. Cette évolution de la teneur des négociations s'est par ailleurs superposée à une recomposition de la scène actorielle mobilisée à chacune de ces étapes. Si les territoires périphériques ont su s'appuyer sur les services techniques du Conseil Général pour faire valoir leur existence dans un InterSCOT aux principes jugés trop contraignants, ils ont su dans un second temps s'affranchir de ces appuis trop biaisés au profit d'une appropriation de la démarche par des élus revendiquant la maîtrise de la conception de leur territoire (Chapitre VI).

Bien qu'à l'orée de l'adoption des documents d'orientations et d'objectifs, des interrogations demeurent quant à la mise en œuvre des choix effectués dans les PADD, les recompositions territoriales auxquelles leur définition a ouvert la voie ne se sont en revanche pas faites attendre et mettent en évidence l'interaction forte entre réflexion métropolitaine et réajustements territoriaux.

On assiste en effet à une mise en adéquation progressive des échelles mobilisées dans le cadre de l'exercice de planification et des territoires de l'action publique, à même de faire émerger un cadre territorial propice à son application. La détermination des périmètres des SCOT à partir des structures de Pays existantes a ainsi d'abord ouvert la voie à une convergence entre ces associations ayant pour

vocation de promouvoir le développement de leur territoire et les syndicats mixtes ayant en charge l'élaboration et le suivi des schémas de cohérence territoriale, qui se traduit par les échanges nourris entre leurs acteurs politiques et l'harmonisation progressive de leurs périmètres d'action et de leurs structures institutionnelles. Si la réflexion a fait émerger ces grands territoires constitutifs de la métropole toulousaine, elle a aussi mis en branle, en érigeant le bassin de vie comme échelle de la déclinaison locale du projet, le maillage intercommunal de l'aire urbaine dont les chainons sont non seulement appelés à se multiplier, dans les espaces où dominent les communes isolées, mais également à s'élargir voire à se recomposer lorsque les communautés de communes sont trop étriquées ou héritées de découpages ancestraux. L'acculturation à ces nouveaux principes de l'aménagement et à ces cadres de réflexion se traduit dès lors par une percolation forte de ces orientations jusqu'à l'échelle communale : la prise de conscience des élus de la nécessité de changer leurs manières de penser et d'agir sur le territoire en affichant des objectifs renouvelés décrochés du simple cadre municipal les fait entrer dans un âge plus adulte de la gestion de la périurbanisation et de la périurbanité (Chapitre VII).

Les prémices d'un tel remaniement territorial ne doivent néanmoins pas masquer l'éventail des possibles qui s'offrent à ces périphéries urbaines au regard non seulement de leur investissement effectif dans l'élaboration du SCOT mais également des dynamiques socio-économiques qui les affectent et de leur passé intercommunal. Le choix de trois terrains typés au regard de ces différents critères, communauté d'agglomération du Muretain, communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud, communes isolées du canton de Fronton (Chapitre VIII), avait dès lors pour ambition d'appréhender la diversité des positionnements périurbains pouvant naître de l'interaction de ces éléments.

D'une communauté d'agglomération mise en danger par les choix périurbains défensifs opérés à sa constitution et qui s'attelle aujourd'hui, sous l'impulsion et en réaction au SCOT, à redéfinir son projet de territoire à l'impasse intercommunale de communes isolées paralysées par les injonctions nationales et métropolitaines qui font ressurgir le spectre des échecs passés en passant par l'ambition métropolitaine d'une communauté de communes dont le chef-lieu se pose en locomotive d'un bassin de vie encore peu acculturé à ces nouveaux cadres territoriaux, les figures périurbaines semblent multiples et leurs trajectoires incertaines. Pour autant, elles mettent chacune à leur manière en évidence l'importance de trois leviers nécessaires à l'appropriation et à la déclinaison effectives de la réflexion conduite dans le cadre de l'InterSCOT à l'échelle des bassins de vie périurbains : le projet pour horizon, le leader pour moteur, l'intercommunalité pour outil (Chapitre IX).

A l'issue de ce cheminement, si nous sommes en mesure d'apporter des éléments de réponses aux hypothèses formulées en introduction, ce n'est qu'en contrepartie de l'ouverture de nouveaux champs de questionnement.

Deux constats viennent d'abord étayer les hypothèses d'une intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine sur fond de complexification de ces espaces expliquant leur aspiration à jouer un rôle nouveau dans cet exercice. D'une part, les espaces périurbains toulousains n'ont pas manqué leur rendez-vous avec la planification métropolitaine, dissipant ainsi les craintes, légitimes dans une aire urbaine sans tradition de concertation entre le centre et ses périphéries, de voir se

perpétuer le sous-dimensionnement chronique du périmètre de l'action publique métropolitaine. D'autre part, cette intégration s'est faite sur fond de renouvellement du regard porté sur ces espaces désormais jugés dignes de prendre part à l'aménagement d'une métropole avec qui ils partageront le développement. Dès lors, de nouvelles formes périurbaines ont été inventées, à l'échelle macro de l'aire urbaine (structuration de bassins de vie organisés autour d'un pôle principal) comme à l'échelle micro des territoires communaux (formes d'urbanisation plus diversifiées s'inscrivant dans la continuité du tissu villageois), témoignant de la rencontre de deux dynamiques. Elles confortent d'abord les dynamiques socio-économiques émergentes, puisque l'on a vu que les pratiques quotidiennes de ces « *périurbains [qui] font métropole* » (Estèbe, 2011) tendaient à évoluer vers une repolarisation sur des centres secondaires. Elles procèdent ensuite de l'adaptation des injonctions nationales à la géopolitique locale, puisque le schéma toulousain s'inscrit à l'échelle de l'aire urbaine tout en ménageant les rapports de force locaux entre un SCOT central et trois SCOT périphériques et a évolué de la polarisation initialement revendiquée vers une armature urbaine équilibrée.

Pour autant, si un tel discours a le mérite de ne plus se contenter de condamner les espaces périurbains et de leur offrir, à l'inverse, une chance de participer au défi de la ville durable, il convient de ne pas se laisser prendre au jeu des schémas et de la rhétorique qui les accompagne. Puisque le danger est grand que « *la cartographie et les systèmes de représentation employés servent à la langue de bois* » (entretien maire de Pinsaguel, 2008), c'est seulement au moment de la mise en œuvre concrète des schémas de cohérence territoriale qu'il sera possible de juger de l'effectivité du modèle proposé. Notre observation a pris fin au seuil de l'approbation des documents d'orientations et d'objectifs qui, par le degré de précision qu'ils adopteront et le niveau de contraintes qu'ils imposeront, seront un premier indice du poids réel que les élus conféreront aux SCOT en termes d'aménagement du territoire. Dans un second temps, c'est bien la mise en application de ces orientations qui permettra de mesurer le changement effectif de paradigme dans la gestion des territoires périurbains au vu du respect ou du non-respect de ces « *contraintes librement consenties* » (entretien maire de Portet-sur-Garonne, 2009).

Par ailleurs, au regard de la troisième hypothèse que nous avons formulée, la recomposition territoriale des espaces périurbains semble bien avérée, pour partie liée là aussi aux dynamiques sociétales à l'œuvre nécessitant d'adapter l'échelle de la réponse publique à celle des besoins exprimés, mais pour partie aussi consécutive de l'élaboration de documents de planification faisant émerger des cadres de réflexion et de régulation nouveaux. La réactivité de ces périphéries urbaines n'a d'égale que leur ingéniosité à investir des scènes territoriales qui, si elles n'ont pas été pensées pour elles, leur offrent malgré tout un cadre qu'elles peuvent détourner afin de revendiquer une identité, puisque « *l'invocation du territoire enregistre avant tout la reconnaissance de la diversité socioéconomique des territoires* » (Jaillet, in Vanier (dir.), 2011, 117). Des communautés de communes et des Pays hier aux SCOT voire aux InterSCOT aujourd'hui, « *ces alliances à géométrie variable favorisent des coopérations sélectives qu'interdiraient des affinités exclusives* » (Offner, 2006, 45) et ouvrent la voie à l'avènement d'une ère interterritoriale qui revêtirait un sens particulier en milieu périurbain du fait de l'hybridité même des caractéristiques de ces espaces. Une telle recomposition se fait néanmoins sélective, pour ne pas dire discriminante. S'il faudrait tester la représentativité des figures mises en évidence dans ce travail, la diversité du portage dont peuvent bénéficier ces territoires au personnel politique pour partie renouvelés, en lien avec l'investissement dans la vie municipale des nouvelles

classes périurbaines (Jaillet et al., 2003), mais pour partie toujours ancrés dans les catégories issues de la société locale, en particulier agricole, est patente. Or de ce leadership transformationnel, qui a la « *capacité de porter de nouveaux espaces et de nouveaux domaines de transaction* » (Baraize, Négrier, 2002, 283-284), dépend largement l'émergence d'un projet qui légitimera le rôle des espaces périurbains dans la gestion métropolitaine et qui évitera à cet exercice de territorialisation de l'action publique, qui place la définition du projet d'aménagement entre les mains des acteurs locaux eux-mêmes, de correspondre plus à la « *mise en place de nouveaux cadres d'allocation de ressources qu'à un processus renforçant le caractère localisé et collectif de la définition des normes et du contenu de l'action publique* » (Douillet, 2003, 605).

Cependant, même lorsque les conditions semblent réunies, force est de constater que, de ce côté-là aussi, les territoires sont plongés dans une sorte de schizophrénie, pris en tenaille entre le marteau-interterritorial qui se construit spontanément au gré des configurations locales et l'enclume-territoriale que l'Etat reste susceptible de manipuler. Ainsi, loin d'accompagner des territoires locaux qui s'efforcent de dompter la complexité croissante de l'armature territoriale et l'inadaptation d'outils qui par définition ne pourront jamais être adaptés, « *les acteurs du système territorial français tardent à se rendre à l'évidence : il s'agit bien d'un système, dont toute l'efficacité tient désormais dans les efforts, les règles et les politiques de coordination et de coopération, et non plus dans une énième répartition exclusive des positions de pouvoir entre ses différentes composantes, au nom bien sûr de la clarification, de la simplification et de l'efficience de l'action territoriale* » (Behar, Estèbe, Vanier, 2010, 9). La récente réforme territoriale qui adopte pour maître-mots la clarification, la simplification, la spécialisation, la fusion et l'intégration (ibid.) constitue l'illustration la plus récente de cette quête continue d'un optimum territorial. Si elle ne peut être condamnée en elle-même puisque les controverses scientifiques entre les tenants du territoire augmenté et les défenseurs du territoire débordé ont de belles années devant elles (Vanier (dir.), 2011), elle jure en revanche par le peu de cas qu'elle fait des articulations construites localement par des élus qui ont vu dans l'intermédiation territoriale une solution à la complexité territoriale. L'exemple des schémas départementaux de coopération intercommunale est à cet égard emblématique d'une vision technocratique de la bonne maille territoriale qui ignore les prémices de réorganisation engagées par les élus au regard du fonctionnement, vécu par les populations et pensé dans le cadre de la planification, de leur territoire. Les contradictions entre les innovations locales et les réponses nationales persistent donc, justifiant par là-même les conclusions du rapport du groupe d'experts qui ont travaillé à l'élaboration de futurs périurbains, et qui en appellent à concevoir une politique périurbaine non plus unique mais définie régionalement en fonction des spécificités périurbaines de chaque territoire.

Si par certains aspects, le tournant périurbain des politiques publiques semble amorcé, localement surtout au sein d'arènes métropolitaines où les acteurs de ces espaces sont enfin appelés à prendre part aux débats, nationalement dans une moindre mesure comme l'atteste l'amorce d'un renouvellement du regard au sein de certains organismes publics, la constance de son empêchement territorial et interterritorial continue à faire obstacle à l'émergence d'une politique proprement périurbaine. Le basculement historique du Sénat à gauche, en tant qu'il reflète d'une part l'évolution sociologique de la population des zones périurbaines et rurales où « *l'image du maire-agriculteur s'estompe derrière le*

nouveau profil type d'un jeune retraité, souvent issu de la fonction publique, ayant travaillé en ville et venu s'installer en secteur périurbain » (P. Roger, Le Monde, 2011), d'autre part un rejet de la réforme territoriale et de la marche forcée vers l'intercommunalité qui « conduite sous l'autorité des préfets, a fait craindre un retour de centralisation administrative et avivé les inquiétudes sur l'autonomie financière des collectivités » ibid.), pourrait-il dès lors constituer un nouveau relais politique national pour ces espaces ?

Bibliographie

- *Ouvrages et chapitres d'ouvrage*

AMPE F., 2001, *Les agglomérations*, Territoires en Mouvement, DATAR, La Documentation Française, Paris, 94 p.

ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE, 2007, *Individualisme et production urbaine*, n°102, 152 p.

ANTHEAUME B., GIRAUT F., 2005, *Le territoire est mort, vive les territoires !*, IRD Editions, Paris, 384 p.

ARLAUD S., JEAN Y., ROYOUX D. (dir.), 2005, *Rural-Urbain, nouveaux liens, nouvelles frontières*, Espace et territoires, PUR, Rennes, 506 p.

ARTICULO, 2009, *Splendeur et misère du périurbain*, n°5, <http://articulo.revues.org/1479>.

ASCHER F., 1998, *La république contre la ville, essai sur l'avenir de la France urbaine*, Bibliothèque des Territoires, éd. de L'Aube, La Tour d'Aigues, 200 p.

ASCHER F., 1995, *Metapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 345 p.

AUBERTEL P., BONNET M. (dir.), 2006, *La ville aux limites de la mobilité*, Sciences Sociales et Sociétés, PUF, Paris, 316 p.

BACCONNIER-BAYLET S., 2007, « L'agriculture dans l'aire urbaine de Toulouse : comment concevoir la campagne périurbaine? », p. 143-157, in LE CARO Y, MADELINE P, PIERRE G, *Agriculteurs et territoires, entre productivisme et exigences territoriales*, Espace et territoires, PUR, Rennes, 270 p.

BACCONNIER S., DUVERNOY I., 2005, « Les espaces agricoles périurbains : des espaces frontières entre ville et campagne ? », in ARLAUD S., JEAN Y., ROYOUX D. (dir.), *Rural-Urbain, nouveaux liens, nouvelles frontières*, Espace et territoires, PUR, Rennes, p. 203-212.

BAILLY G., BUSSI M., « L'exemple français », 2009, in BUSSI M. (dir), *Un monde en recomposition, géographie des coopérations territoriales*, Nouvelles donnes en géographie, PURH, Mont Saint-Aignan, p. 103-122.

BARAIZE F., NEGRIER E. (dir.), 2002, *L'invention politique de l'agglomération*, coll. Logiques politiques, L'harmattan, Paris, 310 p.

BARATTUCCI C., 2006, *Urbanisations dispersées, Interprétations / Actions, France et Italie, 1950-2000*, Espace et territoires, PUR, Rennes, 317 p.

BARREAU M., TAULELLE F. (coord.), 2004, *Des pays pour quoi faire ? Continuité ou renouvellement des politiques territoriales*, Geodoc n°53, Documents de recherches de l'Institut Daniel-Faucher, Département de Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-Le Mirail, 129 p.

BAUDELLE G., GAUCHER J-F., 1995, « Les communautés de communes en Bretagne : conceptions territoriales et logiques politiques », in BAUDELLE G. (dir.), *De l'intercommunalité au Pays*, Mondes en cours, éd. de L'Aube, La Tour d'Aigues, p. 61-70.

- BAUER G., ROUX J-M., 1976, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Le Seuil, Paris, 192 p.
- BEHAR D., ESTEBE P., 2001, « Intercommunalité, le local entre en politique », in *L'Etat des Régions françaises*, La Découverte, Paris, p. 48-52.
- BERGER M., 2004, *Les périurbains de Paris, de la ville dense à la métropole éclatée ?*, Espaces et milieux, CNRS Editions, Paris, 317 p.
- BERQUE A., BONNIN P., GHORRA-GOBIN C., 2006, *La ville insoutenable*, Mappemonde, Belin, Paris, 366 p.
- BERROIR S., 1996, « Densités de population et d'emploi dans les grandes villes françaises », in PUMAIN D., GODARD F. (Coord.), *Données Urbaines I*, coll. « Villes », Anthropos, Paris, p. 173-185.
- BIDOU C., LABORIE J-P., LEBOT Y., 1981, *L'enjeu périurbain : activités, modes de vie*, Travaux et recherches de prospective n° 83, DATAR, La documentation française, Paris, 260 p.
- BILLARD G., LEVEQUE, 2009, « Réseau de villes et métropolisation », in BUSSI M. (dir), *Un monde en recomposition, géographie des coopérations territoriales*, Nouvelles donnes en géographie, PURH, Mont Saint-Aignan, p. 53-74.
- BLETON-RUGET A., BODINEAU P., SYLVESTRE J-P. (dir.), 2002, « Pays » et territoires. *De Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire*, Territoires contemporains, cahiers de l'IHC, EUD, Dijon, 142 p.
- BLETON-RUGET A., 2002, « Les « pays » vidaliens : aménagement du territoire et espaces ruraux, entre démarches savantes et enjeux politiques », in BLETON-RUGET A., BODINEAU P., SYLVESTRE J-P. (dir.), « Pays » et territoires. *De Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire*, Territoires contemporains, cahiers de l'IHC, EUD, Dijon, p. 27-37.
- BODINEAU P., 2002, « Permanence et mutations des pays dans l'aménagement du territoire », in BLETON-RUGET A., BODINEAU P., SYLVESTRE J-P. (dir.), « Pays » et territoires. *De Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire*, Territoires contemporains, cahiers de l'IHC, EUD, Dijon, p. 49-57.
- BŒUF J-L., MAGNAN M., 2008, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Découverte de la vie publique, La Documentation française, Paris, 166 p.
- BOINO P., DESJARDINS X. (dir.), 2009, *Intercommunalité : politique et territoire*, PUCA, La Documentation française, Paris, 213 p.
- BOINO P., 2009, « Logique de champ et intercommunalité », in BOINO P., DESJARDINS X. (dir.), *Intercommunalité : politique et territoire*, PUCA, La Documentation française, Paris, p. 13-38.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 485 p.
- BOURDIEU P., 2000, *Les structures sociales de l'économie*, Liber, Seuil, Paris, 289 p.
- BOURDIN A., 2010, *L'urbanisme d'après crise*, Monde en cours, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 157 p.
- BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Références gouvernances, Presses de Sciences Po, Paris, 776 p.

- BREVARD L. (2005) « L'espace périurbain : un espace théâtre de nouvelles pratiques sociales et spatiales et générateur de fractures locales fortes », in ARLAUD S., JEAN Y., ROYOUN D. (dir.), *Rural-Urbain, nouveaux liens, nouvelles frontières*, Espace et territoires, PUR, Rennes, p. 255-264.
- BRUN J., 2001, « Nouvelles approches », in RONCAYOLO M. dir., *La ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen*, Histoire de la France Urbaine tome 5, Points Histoire, Seuil, Paris, p. 345-411.
- BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 2005, *Les mots de la géographie*, Dynamiques du territoire, La Documentation française, Paris, 520 p.
- BUSSI M. (dir), 2009, *Un monde en recomposition, géographie des coopérations territoriales*, Nouvelles donnes en géographie, PURH, Mont Saint-Aignan, 314 p.
- BUSSI M., 2009, « La coopération territoriale, un déficit théorique », in BUSSI M. (dir), *Un monde en recomposition, géographie des coopérations territoriales*, Nouvelles donnes en géographie, PURH, Mont Saint-Aignan, p. 11-29.
- CAILLY L., VANIER M., dir., 2010, *La France. Une géographie urbaine*, U Géographie, Armand Colin, Paris, 368 p.
- CAILLY L., 2003, « Périurbain », in LEVY J., LUSSAULT M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 1032 p.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, la Couleur des Idées, Seuil, Paris, 358 p.
- CERTU, 2010, *La consommation d'espace par l'urbanisation. Panorama des méthodes d'évaluation*, Dossiers, CERTU, Lyon, 100 p.
- CERTU, 2003, *Le schéma de cohérence territoriale : contenu et méthodes*, CERTU, Lyon, 110 p.
- CERTU, 2000, *La forme des villes, caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'action*, Lavoisier Industrie, Lyon, 178 p.
- CHALAS Y., DUBOIS-TAINE G., 1998, *La ville émergente*, Monde en cours, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 295 p.
- CHARMES E., 2011, *La ville émietlée, essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, La ville en débat, PUF, Paris, 304 p.
- CHARMES E., 2005, *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Villes et Entreprises, L'Harmattan, Paris, 219 p.
- CHOAY F., MERLIN P., 2005, *Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme*, PUF, Paris, 964 p.
- CLAVAL P., 1981, *La logique des villes : essai d'urbanologie*, Géographie économique et sociale, LITEC, Paris, 633 p.
- CLAVEL M., 2006, « Insaisissable périurbain », in BERQUE A., BONNIN P., GHORRA-GOBIN C., *La ville insoutenable*, Mappemonde, Belin, Paris, p. 78-86.
- CODIRDU, 2002, *Lois Voynet, Chevènement, SRU, un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire*, CERTU, Lyon, 203 p.
- COMBETTE-MURIN C., 2005, *Les Pays*, Territoires en Mouvement, DATAR, La Documentation Française, Paris, 90 p.
- COPANS J., 1996, *Introduction à l'ethnologie et à l'anthropologie*, Nathan, Paris, 127 p.

COPPOLANI J., 1998, « Les plans d'urbanisme de Toulouse au XX^{ème} siècle », in *Mémoires de la société archéologique du Midi de la France*, Tome LVIII, p. 207-234.

CROZET Y., JOLY I., 2006, *La loi de Zahavi, quelle pertinence pour comprendre la construction et la dilatation des espaces-temps de la ville ?*, Recherches, PUCA, La Documentation Française, Paris, n°163, 89 p.

CUILLIER F. (dir.), 2008, *Fabriquer la ville aujourd'hui*, Les débats sur la ville vol. 7, Ed. Confluences, Agence d'urbanisme de Bordeaux métropole Aquitaine, Bordeaux, 187 p.

CUTURELLO P., GODARD F., 1980, *Familles mobilisées, accession à la propriété du logement et notion d'effort des ménages*, Plan Construction, GERM, Paris, 285 p.

DATAR, 2003, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*, La documentation française, Paris, 64 p.

DATAR, SESAME, 1979, *Périurbanisation et aménagement du territoire*, DATAR, Paris, 77 p.

DELPEYROU-DEFrance C., 2005, « La prise en compte des liens urbain / rural dans les politiques territoriales en Midi-Pyrénées », in, ARLAUD S., JEAN Y., ROYOUN D. (dir.), *Rural-Urbain, nouveaux liens, nouvelles frontières*, Espace et territoires, PUR, Rennes, p. 147-156.

DELPEYROU-DEFrance C., LABORIE J-P., 2004, « Quelle place pour les petites villes dans les Pays ? Vers l'émergence de nouvelles centralités », in BARREAU M., TAULELLE F. (coord.), *Des pays pour quoi faire ? Continuité ou renouvellement des politiques territoriales*, Geodoc n°53, Documents de recherches de l'Institut Daniel-Faucher, Département de Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-Le Mirail, p. 9-20.

DESAGE F. GUERANGER D., 2011, *La politique confisquée*, Savoir agir, éd. du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 247 p.

DESAGE F., 2007, « Faut-il que « rien ne change » pour que les intercommunalités changent ? », in FAURE A., NEGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale, critiques de la territorialisation*, Questions Contemporaines, L'Harmattan, Paris, p. 219-227.

DESCHENAUX C., MONTEVENTI WEBER L., TRANDA-PITTION M. (dir.), 2008, *Campagne-Ville, le pas de deux, Enjeux et opportunités des recompositions territoriales*, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 340 p.

DESJARDINS X., 2009, « De la pertinence des périmètres à la consistance des politiques : le défi de la planification territoriale », in BOINO P., DESJARDINS X. (dir.), *Intercommunalité : politique et territoire*, PUCA, La Documentation française, Paris, p. 65-82.

DEZERT B., METTON A., STEINBERG J., 1991, *La périurbanisation en France*, Géoéco, SEDES, Paris, 226 p.

DEZES M-G., 2001, *La politique pavillonnaire*, Habitat et Sociétés, L'Harmattan, Paris, 318 p.

DI MEO G., 2005, « En guise de conclusion : les contradictions d'une hypothétique frontière du rural et de l'urbain », in ARLAUD S., JEAN Y., ROYOUN D. (dir.), *Rural-Urbain, nouveaux liens, nouvelles frontières*, Espace et territoires, PUR, Rennes, p. 493-500.

DJELLOULI Y., EMELIANOFF C., BENNASR A., CHEVALIER J. (dir.), 2010, *L'étalement urbain un processus incontrôlable ?*, Espace et Territoires, PUR, Rennes, 260 p.

DORE G., 2004, « Les Pays entre découpages territoriaux et stratégies de développement », BARREAU M., TAULELLE F. (coord.), *Des pays pour quoi faire ? Continuité ou renouvellement des*

politiques territoriales, Geodoc n°53, Documents de recherches de l'Institut Daniel-Faucher, Département de Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-Le Mirail, p. 105-127.

DRIANT J-C., 2009, *Les politiques du logement en France*, Etudes de la documentation française, n°5304, La documentation française, Paris, 184 p.

DUBOIS-TAINE G. (dir.), 2007, *La ville émergente, résultats de recherche*, PUCA, Paris, 230 p.

DUMONT M., HELLIER E. (dir.), 2010, *Les nouvelles périphéries urbaines. Formes, logiques et modèles de la ville contemporaine*, Espace et territoires, PUR, Rennes, 218 p.

DUPUY G., 1999, *La dépendance automobile*, Coll. « Villes », Anthropos, Paris, 160 p.

ESTEBE P., 2008, *Gouverner la ville mobile, intercommunalité et démocratie locale*, La ville en débat, PUF, Paris, 76 p.

FAURE A., NEGRIER E. (dir.), 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale, critiques de la territorialisation*, Questions Contemporaines, L'Harmattan, Paris, 304 p.

FILATRE D., GOLOVTCHENKO N., 2006, « Les élus de la région toulousaine face aux enjeux de l'étalement urbain générés par de nouvelles mobilités », in AUBERTEL P., BONNET M. (dir.), *La ville aux limites de la mobilité*, Sciences Sociales et Sociétés, PUF, Paris, p. 279-286.

FOURCAUT A., 2000, « *La banlieue en morceaux, la crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres* », Créaphis, Grâne, 339 p.

GALLEZ C., ORFEUIL J-P., 1998, « Dis-moi où tu habites, je te dirai comment tu te déplaces », in MATTEI M-F., PUMAIN D. (coord.), *Données Urbaines 2*, Coll. « Villes », Anthropos, Paris, p. 157-166.

GIRARDON J., 2008, *L'intercommunalité*, Mise au point, Ellipses, Paris, 123 p.

GIRAUT F., VANIER M., 2000, « Plaidoyer pour la complexité territoriale », in GERBAUX F. (dir.), *Utopie pour le territoire, cohérence ou complexité ?*, Société et Territoire, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues, p. 143-171.

GISCARD-D'ESTAING V., 1976, *Démocratie Française*, Fayard, Paris, 175 p.

GOZE M., 2002, « La loi SRU, composante de la réforme territoriale », in CUIILLIER F. (dir.), *Solidarité et renouvellement urbains : propos sur la loi SRU*, Les Débats sur la ville n°4, éd. Confluences, Bordeaux, p. 15-37.

GUENGANT A., 1995, *Qui doit payer la ville*, ADEF, Paris, 248 p.

GUERANGER D., 2008, *L'intercommunalité en question*, Problèmes politiques et sociaux, n°951, La documentation française, Paris, 170 p.

GUILLY C., NOYE C., 2004, *Atlas des nouvelles fractures sociales en France*, Autrement, Paris, 70 p.

HAUMONT N., 2001, *Les pavillonnaires*, Habitat et Sociétés, L'Harmattan, Paris, 154 p.

HERVIEU, B., VIARD J., 2001, *Au bonheur des campagnes*, Mondes en cours, éd de l'Aube, La Tour d'Aigues, 155 p.

HOUARD N., 2009, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, Habitat et Sociétés, L'Harmattan, Paris, 301 p.

- JAILLET M-C., 2009, « Contre le territoire, la « bonne distance » », in VANIER M. (dir.), *Territoire, territorialité et territorialisation. Controverses et perspectives*, Espace et territoires, PUR, Rennes, p. 115-121.
- JAILLET M-C., ROUGE L., THOUZELLIER C., 2006, « Les mode de vie des navetteurs toulousains installés aux franges de l'aire urbaine : vers l'émergence de nouvelles figures de l'urbanité », in AUBERTEL P., BONNET M. (dir.), *La ville aux limites de la mobilité*, Sciences Sociales et Sociétés, PUF, Paris, p. 161-173.
- JAILLET M-C., JALABERT G., 1993, « L'agglomération toulousaine : une urbanisation multipolarisée de l'espace urbain », in Collectif, *Métropoles en déséquilibre*, Economica, Paris, p. 257-282.
- JAILLET M-C., 1982, *Les pavillonneurs. La production de la maison individuelle dans la région toulousaine*, CNRS, Paris, 314 p.
- JALABERT G., 1995, *Toulouse. Métropole incomplète*, coll. « Villes », Anthropos, Paris, 202 p.
- JOURDAN G., 2003, *Transports, planification et gouvernance urbaine, étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur*, Villes et territoires, L'Harmattan, Paris, 318 p.
- JOUBE B., 2003, *La gouvernance urbaine en question*, Elsevier, Paris, 124 p.
- JOUBE B., LEFEVRE C. (dir.), 2002, *Métropoles ingouvernables, les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, SEPT, Elsevier, Paris, 203 p.
- KAUFMANN V., 2008, *Les paradoxes de la mobilité, bouger, s'enraciner*, Le Savoir suisse, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 115 p.
- KAYSER B., 2004, *Ils ont choisi la campagne*, Poche essai, éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 204 p.
- KAYSER B. (dir.), 1996, *Naissance de nouvelles campagnes*, Monde en cours, Éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 174 p.
- KAYSER B., 1990, *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*, A. Colin, Paris, 316 p.
- LABORIE J-P., 2007, « Configurations territoriales et planification urbaine dans la métropole de Toulouse », in MOTTE A. (coord.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, coll. « Villes », Anthropos-Economica, Paris, p. 97-117.
- LACARRIERE J., 1977, *Chemin faisant*, Fayard, Paris, 300 p.
- LACAZE J-P., 1995, *Introduction à la planification urbaine*, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 386 p.
- LACOSTE Y., 2003, *De la géopolitique aux paysages. Dictionnaire de la géographie*, Armand Colin, Paris, 416 p.
- LACOUR C., 2008, *40 ans d'aménagement du territoire*, Territoires en mouvement, la Documentation française, Paris, 162 p.
- LAINE F., 2000, « Périurbanisation des activités économiques et mouvements d'emploi des établissements », in *Données Urbaines 3*, MATTEI M-F., PUMAIN D. (coord.), coll. « Villes », Anthropos, Paris, p. 251-260.

- LAJARGE R., 2007, « Territorialisation(s) et Parcs Naturels Régionaux », in FAURE A., NEGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale, critiques de la territorialisation*, Questions Contemporaines, L'Harmattan, Paris, p. 69-78.
- LARCENEUX A., BOITEUX-ORAIN C., 2006, *Paris et ses franges : étalement urbain et polycentrisme*, Sociétés, EUD, Dijon, 270 p.
- LE COUEDIC D., 2010, « La maison d'abord », in DUMONT M., HELLIER E. (dir.), *Les nouvelles périphéries urbaines. Formes, logiques et modèles de la ville contemporaine*, Espace et territoires, PUR, Rennes, p. 39-56.
- LEFEVRE C., 2009, *Gouverner les métropoles*, Politiques locales, LGDJ, Lextenso éditions, Paris, 116 p.
- LE SAOUT R., MADORE F., 2004, *Les effets de l'intercommunalité*, Espace et territoires, PUR, Rennes, 224 p.
- LEVY J., 2003, « Urbanisation honteuse, urbanisation heureuse » in CARDINALI P., LEVY J., MONGIN O., PAQUOT T., RONCAYOLO M. (dir.), *De la ville et du citoyen*, Savoirs à l'œuvre, Parenthèses, Marseille, p. 75-91.
- LEVY J., LUSSAULT M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 1033 p.
- LEVY J., 2003, « Aménagement du territoire », in LÉVY J. et LUSSAULT M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, p. 64-68.
- LEVY J., 1999, *Le tournant géographique, penser l'espace pour lire le monde*, Mappemonde, Belin, Paris, 399 p.
- LUSSAULT M., 2003, « Urbanité », in LEVY J., LUSSAULT M., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, p. 966-967.
- MANGIN D., 2004, *La ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Sc, éd. de la Villette, Paris, 432 p.
- MERLIN P., 2009, *L'exode urbain*, Etudes de la documentation française n°5303, La documentation française, Paris, 176 p.
- MERLIN P., 2002, *L'aménagement du territoire en France*, Premier Cycle, PUF, Paris, 448 p.
- MICHEL H., 1997, « La structuration du renouvellement intercommunal par les gouvernements locaux », in LE SAOUT R. (dir.), *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Espace et territoires, PUR, Rennes, p. 179-181.
- MONGIN O., 2005, *La condition urbaine. La ville à l'heure de la mondialisation*, La couleur des idées, Seuil, Paris, 325 p.
- MORMONT M., 1996, « Le rural comme catégorie de lecture du social », in JOLLIVET M., EIZNER N. (dir.), *L'Europe et ses campagnes*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, p. 161-176.
- MOTTE A. (coord.), 2007, *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, coll. « Villes », Anthropos-Economica, Paris, 272 p.
- MULLER P., 2007, « La synthèse d'un politiste, six questions en suspens », in FAURE A., NEGRIER E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale, critiques de la territorialisation*, Questions Contemporaines, L'Harmattan, Paris, p. 263-268.

NEGRIER E., 2005, *La question métropolitaine, Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Symposium, PUG, Grenoble, 270 p.

NEVERS J-Y, 2002, « De la fragmentation au fédéralisme, le gouvernement métropolitain d'une grande ville française, Toulouse », in BARLOW M., SILVA C., *Metropolitan government in Europe*, GeoJournal, 58, Kluwer Academic Publishers, p. 33-41.

NOROIS, 2007, *Vivre les espaces périurbains*, n°205, 144 p.

OBLET T., 2005, *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*, Lien social, PUF, Paris, 306 p.

OFFNER J-M., 2006, *Les plans de déplacements urbains*, Le Point sur, La Documentation Française, Paris, 92 p.

PERRIER-CORNET P., dir., 2002, *Repenser les campagnes*, Bibliothèque des territoires, éd. de L'Aube, La Tour d'Aigues, 280p.

PINSON D., 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, Paris, p. 199-233.

PINSON D., THOMANN S., 2002, *La maison en ses territoires : de la villa à la ville diffuse*, Villes et Entreprises, L'Harmattan, Paris, 191 p.

POUR, 2009, *Economie résidentielle : atout ou contrainte pour les territoires ruraux ?*, n°199, 200 p.

REICHEN B., 2008, « Les nouveaux territoires de la ville », in CUILIER F. (dir.), *Fabriquer la ville aujourd'hui*, Les débats sur la ville vol. 7, Ed. Confluences, Agence d'urbanisme de Bordeaux métropole Aquitaine, Bordeaux, p. 35-62.

RENAUD E., 2002, « Pays et intercommunalité à l'épreuve de la périurbanisation : l'exemple de Poitou-Charentes », in BLETON-RUGET A., BODINEAU P., SYLVESTRE J-P. (dir.), « Pays » et territoires. *De Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire*, Territoires contemporains, EUD, Dijon, p. 129-136.

ROUGE L., 2010, « Mobilités et modes de vie dans les espaces faiblement denses du périurbain toulousain : entre recomposition des clivages socio-spatiaux et formes d'autonomisation », in DUMONT M., HELLIER E. (dir.), *Les nouvelles périphéries urbaines. Formes, logiques et modèles de la ville contemporaine*, Espace et territoires, PUR, Rennes, p. 25-38.

ROUGE L., 2005, « Les nouvelles frontières du périurbain : accession à la propriété en maison individuelle et pratiques résidentielles des ménages toulousains », in ARLAUD S., JEAN Y., ROYOUX D. (dir.), *Rural-Urbain, nouveaux liens, nouvelles frontières*, Espace et territoires, PUR, Rennes, p.137-145.

ROUGE L., 2005. « Les « captifs » du périurbain. Voyage chez les ménages modestes installés en lointaine périphérie », in CAPRON G., GUETAT H., CORTES G. (Dir.), *Liens et lieux de la mobilité*, Collection Mappemonde, Belin, Paris, p.129-144.

ROUX E., VANIER M., 2008, *La périurbanisation, problématiques et prospectives*, Travaux de la DIACT, n°8, La Documentation française, Paris, 88 p.

SENCEBE Y., 2006, « Mobilités quotidienne et ancrages périurbains : attrait pour la campagne ou retrait de la ville ? », in AUBERTEL P., BONNET M. (dir.), *La ville aux limites de la mobilité*, Sciences Sociales et Sociétés, PUF, Paris, p. 153-160.

TESSON F., 2009, « Quand le territoire fabrique le territoire : de l'effet des institutions territoriales sur la construction des regroupements intercommunaux », in BOINO P., DESJARDINS X. (dir.), *Intercommunalité : politique et territoire*, PUCA, La Documentation française, Paris, p. 51-63.

TRASNEL J-P., 2006, « Les forces contrariées entre le centre et la périphérie : quelle mesure environnementale ? », in BERQUE A., BONNIN P., GHORRA-GOBIN C., *La ville insoutenable*, Mappemonde, Belin, Paris, p. 129-143.

TRAORE S., 2001, *Les SCOT de la loi SRU du 13 décembre 2000*, Administration, aménagement du territoire, L'Harmattan, Paris, 153 p.

URBANISME, 2011, *Grand Toulouse, métropole en projets*, Hors-Série n°40, 78 p.

URBANISME, 2004, *Urbain / Rural*, n° 338, 98 p.

VANIER M. (dir.), 2009, *Territoire, territorialité et territorialisation. Controverses et perspectives*, Espace et territoires, PUR, Rennes, 232 p.

VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Anthropos, Economica, Paris, 160 p.

VANIER M. (dir.), 1999, *Urbanisation et emploi, suburbains au travail autour de Lyon*, Géographies en liberté, l'Harmattan, Paris, 126 p.

VIARD J., 1994, *La société d'archipel ou les territoires du village global*, Recherche, éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 126 p.

WIEL M., 2007, *Pour planifier les villes autrement*, Villes et entreprises, L'Harmattan, Paris, 244 p.

WIEL M., 2000, « Forme et intensité de la périurbanisation et aptitude à la canaliser », in *Données Urbaines* 3, MATTEI M-F., PUMAIN D. (coord.), coll. « Villes », Anthropos, Paris, p. 153-160.

WIEL M., 1999, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Architecture + Recherches, Mardaga, Wavre, 149 p.

WOOD R.C., 1961, *1 400 governments, the political economy of the New York Metropolitan Region*, Harvard University Press, 267 p.

- **Articles**

AUBERT F., LEPICIER D., PERRIER-CORNET P., SENCEBE Y., 2006, « La construction de territoires micro-régionaux et leur signification économique, le cas des Pays en France », in *Canadian Journal of Regional Science*, n°29, numéro spécial : Public policy and rural space / Politique publique et espace rural, p. 319-325.

BACCONNIER-BAYLET S., ESCAFFRE F., JAILLET, M-C., (à paraître), « Pour une analyse des recompositions récentes dans le périurbain toulousain », in *Sud-Ouest Européen*.

BAUER G., 1977, « Campagnes suburbaines, villes s'éparpillant : que connaît-on du phénomène rurbain ? », in *Économie rurale*, n°117, p. 13-16.

BEAUCIRE F., CHALONGE L., 2007, « Le desserrement des emplois au sein des aires urbaines : dépendance, autonomie ou intégration pour les espaces périurbains et leurs habitants ? », in *Annales de la Recherche Urbaine*, n°102, p. 97-101.

BEAUCIRE F., 2001, « Quand trois lois de décentralisation conduisent en bonne logique... au renforcement du rôle de l'État », in *DATAR Territoires 2020*, n° 4, p.73-77.

BEHAR D., ESTEBE P., VANIER M., 2011, « Pôles métropolitains : du « faire territoire » au « faire politique », ou la nouvelle bataille de l'interterritorialité », in *Métropolitiques*, 18 mai 2011. <http://www.metropolitiques.eu/Poles-metropolitains-du-faire.html>

BEHAR D., ESTEBE P., VANIER M., 2009, « Mécano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale », in *Pouvoirs locaux*, n° 83/IV, p. 79-83.

BEHAR D., 2007, « Après l'intercommunalité : l'intercommunautaire? », in *Pouvoirs locaux*, n°72, p 15-20.

BELOTTI S., BONNET N., 1982, « L'offre foncière à la périphérie sud de Toulouse », in *RGPSO*, n°1, t. 53, p. 67-74.

BERGER M., ROUGE L., THOMANN S., THOUZELLIER C., 2010, « Vieillir en pavillon : mobilités et ancrages des personnes âgées dans les espaces périurbains d'aires métropolitaines (Toulouse, Paris, Marseille) », in *Espace populations sociétés*, 1/2010, p. 53-67.

BERGER M., JAILLET M-C., 2007, « Introduction », in *Noroi*, « Vivre les espaces périurbains », n°205, p. 7-9.

BERGER M., GILLETTE C., ROBIC M-C., 1997, « L'étude des espaces ruraux en France à travers trois quarts de siècle de recherche géographique », in *Strates*, n°9, p. 133-164.

BERGER M., 1991, « L'urbanité des péri-urbains d'Ile-de-France ; de la diversité à la ségrégation », in *Les annales de la recherche urbaine* n° 50, p. 56-63.

BERGER M., FRUIT J.P., PLET F., ROBIC M.C., 1980, « Rurbanisation et analyse des espaces ruraux péri-urbains », in *L'Espace Géographique*, 4, IX, p. 303-313.

BERGER M., GILLETTE C., ROBIC M-C., 1975, « Réflexions sur l'espace rural français. Approches, définitions, aménagement », in *Les cahiers de Fontenay*, p. 3-51.

BERROIR S., CATTAN N., SAINT-JULIEN T., 2004, « La contribution des villes nouvelles au polycentrisme francilien : l'exemple de la polarisation liée à l'emploi », in *Espaces et Sociétés*, n°119, p. 113-133

BERTRAND N., MARTIN S., ROUSIER N., 2006, « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain? », in *Géographie, Economie, Société*, p.329-350

BESSY-PIETRI P., 2000, « Les formes récentes de la croissance urbaine », in *Economie et statistique*, n°336, p. 35-52.

BILLARD G., BRENNETOT A., 2011, « Quand la critique des « suburbs » envahit les séries télévisées américaines », *Métropolitiques* [En ligne], 23 novembre 2011, <http://www.metropolitiques.eu/Quand-la-critique-des-suburbs.html>.

BILLARD G., BRENNETOT A., 2009, « Le périurbain a-t-il mauvaise presse ? », *Articulo - revue de sciences humaines* [En ligne], 5 | 2009, mis en ligne le 25 avril 2010, consulté le 17 juin 2010, <http://articulo.revues.org/1372>.

BONERANDI E., 2005, « Les pays ont dix ans... retour sur expérience », in *Geoconfluences* [En ligne], <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutScient2.htm>.

- BOURDIEU P., BOUHEDJA S., CHRISTIN R., GIVRY C., 1990, « Un placement de père de famille », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 81-82, p. 6-33.
- BRUNET R., 1997 « La ZPIU est morte, vive le ZAU ! », in *Mappemonde*, n°3, p. 18-21.
- CAILLY L., 2008, « Existe-t-il un mode d'habiter spécifiquement périurbain? », in *Espacestemp.net*, Textuel, <http://espacestemp.net/document5093.html>
- CASTEL J-C., 2007, « De l'étalement urbaine à l'émiettement urbain. Deux tiers des maisons construites en diffus », in *Annales de la Recherche Urbaine*, n°102, p. 89-96.
- CHAMPAGNE E., 2002, « Le nouveau régionalisme métropolitain aux Etats-Unis », in *Organisations et territoires*, n°11, p. 111-118.
- CHARMES E., 2009, « L'explosion périurbaine », in *Etudes foncières*, n°138, mars-avril, p. 25-36.
- CHARMES E., 2007, « Les périurbains sont-ils anti-urbains ? Les effets de la fragmentation intercommunale », in *Annales de la recherche urbaine*, n°102, p. 6-17.
- CHARMES E., 2007, « Carte scolaire et « clubbisation » des petites communes périurbaines », in *Sociétés contemporaines*, n°67, p. 67-94.
- CHARMES E., 2007, « Le malthusianisme foncier », in *Etudes foncières*, n°125, janvier-février, p. 12-16
- CHEVALIER J., 1984, « Hypothèse technopolitaine, dynamique intra-urbaine », in *Géographie sociale* n°11, Actes du colloque du Mans, p. 191-198.
- CHOAY F., 1999, « De la ville à l'urbain », in *Urbanisme*, n°309, p. 6-8.
- COPPOLANI J., 1971, « Une politique d'isolement communal : Toulouse », in *RGPSO*, 42, n°4, p. 391-409.
- CORDOBES S., LAJARGE R., VANIER M., 2010, « Vers des périurbains assumés. Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine », in *Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires*, Territoires 2040, n°2, p. 21-32.
- DELISLE J-P., LAINE F., 1998, « Les transferts d'établissements contribuent au desserrement urbain », in *Economie et statistique*, N°311, p. 91-106.
- DESJARDINS X., 2009, « Peut-on habiter au vert quand le pétrole devient cher ? », in *POUR*, n°199, p. 116-122.
- DESJARDINS X., 2008, « Ville rêvée et ville étalée : veut-on vraiment lutter contre l'étalement urbain ? », *Etudes foncières*, n°131, p. 16-19
- DESJARDINS X., LEROUX B., 2007, « Les schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial », in *Flux*, n°69, p 6-20.
- DESPONDS D., 2007, « Les impacts d'un Parc Naturel Régional (PNR) sur les évolutions socio-démographiques de son espace rural : le cas du Vexin Français », in *Norois*, n°202, p. 47-60
- DI MEO G., 2005, « À l'écart des métropoles : l'émergence de nouvelles territorialités », in *Sud-Ouest Européen*, n°19, p.1-6.
- DJEFAL S., EUGENE S., 2004, « Etre propriétaire de sa maison : un rêve largement partagé, quelques risques ressentis », in *Consommation et modes de vie*, N°177.

DONZELOT J., 2004, « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », in *Esprit*, n°303, p. 14-39.

DONZELOT J., 1999, « La nouvelle question urbaine », in *Esprit*, n°258, p. 87-114.

DORMOIS R., 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », in *Revue française de science politique*, vol. 56, p. 837-867.

DOUILLET A-C., 2003, « *Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique* », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°4, p. 583-606.

ESTEBE P., 2011, « Quand les périurbains font métropole... », in *Urbanisme*, Hors Série n°40, p. 62-63.

ESTEBE P., 2005, « Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique », in *Informations Sociales*, n°121, p. 66-75.

ESTEBE P., 2004, « Quel avenir pour les périphéries urbaines ? », in *Esprit*, n° 303, p. 82-95.

ESTEBE P., 2003, « Le périurbain à l'écart des « grandes manœuvres » territoriales », in *Pouvoirs locaux*, n°56, p. 30-34.

FAURE A., 2008, « La double énigme intercommunale des élections municipales de mars 2008 », in *La revue politique et parlementaire*, n°1047, p. 77-82.

FRILEUX P., 2010, « À l'abri de la haie dans le bocage pavillonnaire », *Ethnologie française* 4/2010 Vol. 40, p. 639-648.

GHEKIERE J-F., 2006, « La distribution des âges dans la ville. Le vieillissement des espaces urbains conçus pour des populations jeunes », in *Annales de la Recherche Urbaine*, n°100, p. 7-13.

HELLUIN J-J., 2006, « Les effets de la règle des 15 kilomètres et l'étalement urbain », in *Etudes foncières*, n°120, p. 28-33.

IMBERT C., 2004, « Ancrage et proximités familiales dans les villes nouvelles franciliennes : une approche comparative », in *Espaces et Sociétés*, n°119, p. 159-176.

JAILLET M-C., 2006, « Centre / périphérie, un modèle révolu pour rendre compte du fait métropolitain », in *Territoires*, n°467, p. 8-11.

JAILLET M-C., 2004, « L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes », in *Esprit*, n°303, p. 40-62.

JAILLET M-C., BREVARD L., ROUGE L., 2003, « Le périurbain, terrain d'aventure politique pour les classes moyennes ? », in *Pouvoirs Locaux*, n°56, p. 25-29.

JAILLET M-C., 2002. « La maison individuelle : de la distinction à la banalisation », in *La ville étalée en perspective*, éditions Champ social, Toulouse, p. 91-97.

JAILLET M-C., 1999, « Toulouse, des périurbains heureux », in *Urbanisme*, Hors-série, n°12, p. 28-30.

JAILLET M-C., 1999, « Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes ? », in *Esprit*, « Quand la ville se défait », p. 62-85.

JAILLET M.C., ESTEBE P., 1999, « L'agglomération toulousaine a-t-elle jamais été moderne ? Les formes du pouvoir local à l'épreuve des mutations urbaines », in *Sud Ouest Européen*, n° 4, p.62-85.

- JAILLET M-C., 1984, « Quelques paradoxes périurbains », in *Géographie Sociale* n°2, Actes du colloque d'Angers, p. 263-266.
- JAILLET M-C., 1984, « La société des lotis... », in *Géographie Sociale* n°2, Actes du colloque d'Angers, p. 183-188.
- JAILLET M-C., JALABERT G., 1982, « La production de l'espace urbain périphérique », in *Travaux et documents du CIEU*, « La production de l'espace périurbain », n°9, p. 7-25.
- JAILLET M-C., 1982, « Politique urbaine et logement : la production d'espace pavillonnaire », in *L'Espace Géographique*, n°4, p. 293-306.
- JALABERT G., 1984, « Espaces et populations dans les périphéries urbaines », in *Géographie sociale* n° 2, Actes du colloque d'Angers, p.23-28.
- JALABERT G., 1984, « Espace périurbain : une modélisation », in *Études foncières*, n°25, p. 20-23.
- JUILLARD E., 1961, « Urbanisation des campagnes », in *Études rurales*, n°49-50, p.18-33.
- JULIEN P., 2007, « La France en 1916 bassins de vie », in *Economie et statistique*, n° 402, p. 25-39.
- JULIEN P., 2000, « Mesurer un univers urbain en expansion », in *Economie et statistique*, n°336, p. 3-33.
- KAYSER B., 1982, « Quoi de neuf à la périphérie des villes ? », in *RGPSO*, n°1, t. 53.
- KAYSER B., SCHEKTMAN-LABRY G., 1982, « La troisième couronne périurbaine : une tentative d'identification », in *RGPSO*, n°53, p. 27-34.
- KAYSER B. et DELSAUD J-R., 1978, « L'appropriation de l'espace rural autour des villes », in *Études foncières*, n°2, p. 13-17.
- LABORIE J-P., 1983, « Des banlieues partout... en Midi-Pyrénées », in *RGPSO*, n° 53, p. 187-199.
- LABORIE J-P., 1982, « Le desserrement des industries dans les banlieues », in *Les annales de la recherche urbaine*, n°15, p. 32-55.
- LABORIE J-P., LANGUMIER J-F., 1982, « L'industrialisation périurbaine : une extension de la division spatiale du travail et du morcellement social », in *RGPSO*, n°1, t. 53, p. 35-50.
- LANGUMIER J-F., 1982, « La reconnaissance officielle d'un nouvel espace : Le péri-urbain. Genèse d'une demande d'étude de la DATAR », in *Annales de la Recherche Urbaine*, n°15, p. 27-31
- LE JEANNIC T., 1997, « Trente ans de périurbanisation : extension et dilution des villes », in *Economie et Statistique*, n° 307, p. 21-41.
- LE JEANNIC T., 1996, « Une nouvelle approche territoriale de la ville », in *Economie et statistique*, n°294-295, p.25-45.
- LEVY J., 2003, « Périurbain : le choix n'est pas neutre », in *Pouvoirs locaux*, n°56, p. 35-42.
- LOUARGANT S., ROUX E., 2010, « Futurs périurbains, de la controverse à la prospective », in *Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires*, Territoires 2040, n°2, p. 33-49.
- MARCONIS R., 1997, « Villes et campagnes : l'évolution des zonages statistiques en France », in *Historiens & Géographes*, n°356, p. 181-189.
- MATHIEU N., 1998, « La notion de rural et les rapports ville-campagne en France Les années quatre-vingt-dix », in *Économie rurale*, n°247, p. 11-20.

MOREL-BROCHET A., 2007, « À la recherche des spécificités du mode d'habiter périurbain dans les représentations et les sensibilités habitantes », in *Noroi*, « Vivre les espaces périurbains », n°205, p. 23-35.

NESSI H., 2010, « Formes urbaines et consommation d'énergie dans les transports. La ville dense en question », in *Etudes foncières*, « La densification en débat », n°145, p. 30-33.

NEWMAN P.W.G., KENWORTHY J.R., 1989, « Gasoline consumption and cities. A comparison of U.S. cities with a global Survey », in *Journal of the American Planning Association*, vol. 55, n°1, p. 24-37.

OFFNER J-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale », in *Revue française de science politique*, 1, Vol. 56, p. 27-47.

ORTAR N., 2008, « Entre ville et campagne, le difficile équilibre des périurbaines lointaines », *Métropoles*, mis en ligne le 18 septembre 2008, consulté le 02 juin 2010, <http://metropoles.revues.org/1642>

POULOT M., 2008, « Les territoires périurbains : « fin de partie » pour la géographie rurale ou nouvelles perspectives ? », in *Géocarrefour*, Vol. 83/4, p. 269-278.

POULOT M., 2006, « De la clôture patrimoniale des territoires périurbains dans l'ouest francilien », *Socio-anthropologie* [En ligne], N°19 | 2006, mis en ligne le 05 novembre 2007, Consulté le 30 septembre 2010, <http://socio-anthropologie.revues.org/index663.html>

POUYANNE G., 2007, « Note de recherche. Une estimation du lien entre forme urbaine et choix modal. Le cas de six aires urbaines françaises », in *RERU*, n°3, p. 521-541.

POUYANNE G., 2004, « Des avantages comparatifs de la Ville Compacte à l'interaction forme urbaine-mobilité. Méthodologie et premiers résultats », in *Les cahiers scientifiques du transports*, n°45, p. 49-82.

PROST B., 2001, « Quel périurbain aujourd'hui ? », in *Geocarrefour*, n°76, p. 283-288.

RAUX C., TRAISNEL J-P, 2007, « Habitat et déplacement dans les aires urbaines. Impacts énergétiques et environnementaux de la croissance périurbaine », in *Annales de la Recherche Urbaine*, n°103, *La ville dans la transition énergétique*, p. 31-41.

TAULELLE F., 2010, « Vers la fin des Pays ? », in *L'information géographique*, n°74, p. 17-28.

TESSON F., 2006, « Les ressources du département et du canton dans la petite fabrique des territoires », in *Annales de géographie*, n°648, p. 197-216.

THOMSIN L., 2001, « Un concept pour le décrire : l'espace rural rurbanisé », in *Ruralia*, n°9, mis en ligne le 19 janvier 2005, <http://ruralia.revues.org/document250.html>.

TIEBOUT C., 1956, « A pure theory of local expenditures », in *Journal of political economy*, 64, p. 416-424.

TOMAS F., 1997, « Produire de la ville en périphérie : le cas du SICOVAL dans l'agglomération toulousaine », in *Revue de géographie de Lyon*, n°2, vol. 72, p. 143-151.

VANIER M., 2011, « La périurbanisation comme projet », in *Métropolitiques*, 23 février 2011, URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html>

VANIER M., 2010, « Fictions périurbains, quoique... », in *Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires*, Territoires 2040, n°2, p. 51-59.

VANIER M., 2008, « Pour une vraie politique périurbaine », in *La lettre du cadre territorial*, n°364, p. 22-23.

VANIER M., 2005, « Effets territoriaux de l'intercommunalité : le nouveau pouvoir communal-intercommunautaire », in *Territoires*, n°461.

VANIER M., 2003, « Le périurbain à l'heure du crapaud buffle : tiers espace de la nature, nature du tiers espace », in *Revue de géographie alpine*, Tome 91, n°4. p. 79-89.

VANIER M., 2000, « Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique », in *Revue de géographie alpine*, vol. 88, p. 105-113.

VIGNAL C., 2006, « Concilier mobilité résidentielle et mobilité professionnelle : cadrage statistique et pistes de réflexion », in *Horizons stratégiques*, n° 2, p. 37-47.

- **Communications, études, rapports de recherche et mémoires**

ADCF, 2009, *Etat des lieux de l'intercommunalité*, [En ligne], http://www.adcf.org/files/NOTES-et-ETUDES/Etat_intercommunalite_2009.pdf, 2 p.

AGUILERA A., BLOY D., CAUBEL D., MADRE J-L., MIGNOT D., VANCO F., 2006, *Formes de la croissance urbaine et mobilité : une comparaison Lille - Lyon – Marseille*, Rapport pour le CERTU, 79 p.

ALBERT P., BONNIN-OLIVEIRA S., CAVAL J., LABORIE J-P., 2008, *Prestation d'étude sur la connaissance du phénomène d'étalement urbain et des paramètres définissant une utilisation rationnelle de l'espace*, Rapport pour le compte du CERTU, 83 p.

APFP, 2010, *Panorama des Pays 2010*, [En ligne], http://www.pays.asso.fr/IMG/pdf/APFP_-_Panorama_des_Pays_2010.pdf, 8 p.

ARAGAU C., MOREL-BROCHET A., 2009, « Rester ou quitter sa maison : l'ancrage résidentiel périurbain à l'épreuve du vieillissement », communication au colloque Vivre le vieillir : des lieux, des mots, des actes, Toulouse, 11-13 mars 2009, consultable en ligne, <http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/textes/texteAragauMorelBrochet.pdf>.

AUAT, INSEE, 2011, « L'aire urbaine de Toulouse, un pôle d'emplois stratégiques de premier plan », *Perspectives Villes*, 6 pages, n°131, janvier, 6 p.

AUAT, 2010, « L'accès sociale : une montée en puissance des politiques locales », *Perspectives Villes*, novembre, 4 p.

AUAT, 2010, « Redressement du marché immobilier résidentiel en 2009 », *Perspectives Villes*, octobre, 4 p.

AUAT, 2009, « Repli de la construction de logements en 2008 », *Perspectives Villes*, Octobre, 4 p.

AUAT, 2009, « L'emploi salarié privé toujours en augmentation en 2007 », *Perspectives Villes*, Janvier, 4 p.

AUAT, INSEE, 2009, *Territoires et emploi, aire urbaine de Toulouse. Les relations domicile / travail*, 86 p.

AUAT, INSEE, 2008, « L'attractivité toulousaine influe sur le marché du logement », *Perspectives Villes / 6 pages*, octobre, 6 p.

- AUAT, 2008, « Une mutation du marché foncier habitat », *Perspectives Villes*, Septembre, 4 p.
- AUAT, INSEE, 2008, « Les signes de la diversité toulousaine », *Perspectives Villes / 6 pages* n°115, 6 p.
- AUAT, 2007, « L'habitat entre besoins, marchés et politiques locales », *Les ateliers de Toulouse aire urbaine*, septembre, 8 p.
- AUAT, 2007, « Le parc existant, nouvelle cible de l'accès social dans l'aire urbaine ? », *Perspectives Villes*, 4 p.
- AUAT, 2007, « Revenus des ménages : entre disparité et diversité territoriale », *Perspectives Villes*, 4 p.
- AUAT, 2006, « La construction de logements neufs en 2005 : un accroissement exceptionnel porté par le collectif », *Perspectives Villes*, n° 37, Août, 4 p.
- AUAT, 2005, « Revenus des ménages, les contrastes de l'aire urbaine de Toulouse », *Perspectives Villes*, 4 p.
- AUAT, 2004, « Nouveaux modes d'habiter, quelles alternatives pour l'aire urbaine ? », *Perspectives Villes*, septembre, 11 p.
- AUAT, 2000, *L'impact du prêt à taux zéro sur l'aire urbaine de Toulouse*, Toulouse, DGUHC, 86 p.
- AUAT, 1986, *Les migrations alternantes domicile – travail dans l'agglomération toulousaine*, 69 p.
- BACCAINI B., SEMECURBE F., 2009, « La croissance périurbaine depuis 45 ans, extension et densification », *INSEE Première*, n°1240, juin, 4 p.
- BACCAINI B., SEMECURBE F., THOMAS G., 2007, « Les déplacements domicile-travail amplifiés par la périurbanisation », *INSEE Première*, n°1129, 4 p.
- BACCONNIER S., BONNIN S., DESBORDES F., DELPEYROU-SABATIER C., LEGRAND R., LOUBET L., 2008, *Observation des débats de la campagne électorale des municipales 2008 dans les territoires périurbains toulousains*, rapport de fin d'étude, convention de recherche pour la DDEA 31, Toulouse, CIEU, 37 p.
- BACCONNIER-BAYLET S., 2007, *L'agriculture dans les espaces périurbains toulousains. Discours, pratiques et enjeux autour de l'activité agricole dans les politiques d'aménagement*, Thèse de géographie et aménagement, sous la direction de M-C. Cassé et I. Duvernoy, Université Toulouse-le Mirail, 263 p.
- BACCONNIER S., BALTI S., BONNIN S., DESBORDES F., 2007, *Profils communaux de la gestion des territoires périurbains toulousains*, rapport de fin d'étude, convention de recherche pour la DDE31, Toulouse, CIEU, 47 p., annexes 26 p.
- BALLADUR E., 2009, *Il est temps de décider, rapport au Premier Ministre*, Paris, Fayard, La Documentation Française, 108 p.
- BERGER M., ROUGE L., THOMANN S., THOUZELLIER C., 2008, *Vieillir en pavillon : mobilités et immobilités des personnes âgées dans l'espace périurbain*, rapport pour le PUCA, Université de Toulouse-le-Mirail LISST-CIEU, Université de Paris I LADYSS, Université Aix-Marseille III CIRTA, 154 p.
- BERROIR S., CATTAN N., SAINT-JULIEN T., 1996, *La structuration des territoires de la ville, entre agglomération et aire polarisée*, document de travail, Equipe P.A.R.I.S., CNRS, Université de Paris.

BORIES O., 2008, *Le paysage dans les manières d'habiter des résidents du périurbain : le cas de l'agglomération toulousaine*, Thèse de géographie et aménagement, sous la direction de J-C. Filleron et P. Beringuier, Université Toulouse-le Mirail, 496 p.

BOSSUET L., ORTAR N., 2005, *Multirésidence et périurbanisation : l'utopie rurale*, Rapport pour le PUCA, 143 p.

BREVARD L., 2003, *Les trajectoires d'insertion des nouveaux habitants aux périphéries des villes*, Thèse de géographie et aménagement, sous la direction de J-P. Laborie, Université Toulouse -le Mirail, 539 p.

BRIANT P., 2010, « L'accession à la propriété dans les années 2000 », *INSEE Première* n°1291, 4 p.

BRUTEL C., LEVY D., 2011, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95 % de la population vit sous l'influence des villes », *INSEE Première*, n°1374, 4 p.

CASTEL J-C., 2005, « Les coûts de la ville dense ou étalée », Séminaire de l'Observation Urbaine, CERTU, http://www.observation-urbaine.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/partie_1_cle57fe1b.pdf, 8 p.

CAVARD J-C., 1994, « Histoire de la création du Parc naturel régional du Vexin français », in *Publication des Amis du Vexin Français*, n°34, p. 23-38.

CERTU, 2011, « Verdissement et renforcement des schémas de cohérence territoriale », *Fiche décryptage Grenelle Bâtiments et urbanisme*, 4 p.

CIEU, 1987, « Y a-t-il un pilote dans l'agglomération ? Les modes de régulation du système urbain dans l'agglomération toulousaine », Etude pour le Plan urbain / MULT, 108 p.

CIEU, 1978, *Pouvoir local, structures sociales et urbanisme dans l'agglomération toulousaine, les élections de 1977*, Programme de recherche pour le Conseil Scientifique de l'Université, 280 p.

CLANCHE F., RASCOL O., 2011, « Le découpage en unités urbaines de 2010. L'espace urbain augmente de 19% en une décennie », *INSEE Première*, n°1364, 4 p.

CONRAD C., 2006, « La France défigurée », in *Le moniteur des travaux publics*, [En ligne], <http://www.lemoniteur.fr/119-toute-l-info/article/point-de-vue/526469-la-france-defiguree-par-cristina-conrad>

CONSEIL D'ETAT, 1992, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, Paris, La Documentation Française, 203 p.

DATAR, 2003, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*, La Documentation Française, 62 p.

DESAGE F., 2006, *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale, séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de science politique, sous la direction de F. Sawicki, Université de Lille, 715 p.

DESBORDES F., JAILLET M-C et NAVEREAU B., 2006, *Les nouveaux arrivants dans l'aire urbaine de Toulouse*, Rapport pour le Conseil de Développement de l'Agglomération Toulousaine.

DESJARDINS X., 2007, *Gouverner la ville diffuse, la planification territoriale à l'épreuve*, Thèse de doctorat en urbanisme, sous la direction de F. Beaucire, Université Paris 1, 526 p.

DESJARDINS X., 2006, *Intercommunalité et décentralisation : les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport pour le compte du PUCA, 88 p.

DGUHC, FNAU, 2005, *Les prémices de l'InterScot, Premier état des lieux de l'articulation des démarches de planification sur les grands territoires*, 22 p.

DI MEO G., JALABERT G., 1985, *Les périphéries des agglomérations : développement et fonctionnement ; état des recherches et thèmes d'études émergents*, Toulouse, CNRS, 93 p.

Direction Régionale de l'Équipement de Midi-Pyrénées, 1996, *La maison individuelle, évolution de la construction en dix ans dans la région toulousaine*, 10 p.

DUVILLARD S., FAUVEL C., LAJARGE R., SGARD A., 2007, « La moyenne montagne n'est plus ce qu'elle était. Le PNR de Chartreuse face à la pression urbaine », Communication au Colloque héritages et trajectoires rurales en Europe, Montpellier, [En ligne] http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/33/35/72/PDF/Texte_A._Sgard_S._Duvillard_C._Fauvel_R._Lajarge.pdf, 8 p.

ETD, 2008, *Etat des lieux des Pays au 1^{er} janvier 2008* [En ligne], http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain_site/Publications/ Etats-des-lieux-des-Pays/Etat-des-lieux-des-pays-au-1er-janvier-2008, 6 p.

FLOCH J-M., LEVY D., 2011, « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines », *INSEE Première*, n°1375, 4 p.

FNSAFER, 2004, *La fin des paysages ? Livre Blanc pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux*, 47 p.

FREBAULT J., LEMOSQUET J-C., 1993, *Le renouveau de la planification urbaine et territoriale*, Paris-La Défense, MELT-DAU, 56 p.

GIRARD A., STOETZEL J., 1947, *Désirs des Français en matière d'habitation urbaine, une enquête par sondage*, INED, PUF, 114 p.

GIRAUT F., 2005, « *Fabriquer des territoires* » : utopies, modèles et projets, Mémoire d'HDR, Grenoble, 308 p.

GIVAUDAN A., 2001, « L'impossible destin des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme », Conférence présentée à l'initiative du Comité de l'histoire du Ministère de l'Équipement, METL (Ed.), Paris.

GUERRINHA C., 2008, *La gouvernance des régions urbaines. L'exemple des politiques de déplacement à Grenoble et Toulouse*, Thèse en Urbanisme, aménagement de l'espace et politiques urbaines, sous la direction de J-P. Orfeuill, Université Paris-Est, 643 p.

GUICHARD O., 1976, *Vivre ensemble*, Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, La documentation française, Paris, 432 p. (tome 1, « Rapport »), 226 p. (tome 2, « Annexes au rapport »).

HALLEUX J-M., 2006, « Les coûts de la désurbanisation en termes d'équipements et de services collectifs », communication au Forum International d'Urbistique 2006, *Développement urbain durable, gestion des ressources et services urbains*, Lausanne.

IAURIF, 2010, *Les démarches Inter-SCOT en France, état des lieux en 2009 et perspectives*, 117 p.

IAURIF, 2009, « Les pratiques énergétiques des ménages du périurbain », *Note rapide*, n°492, 4 p.

INSEE, 2011, « Nouvelles unités urbaines - Deux Midi-Pyrénéens sur trois vivent en ville », 6 pages, n°137, 6 p.

INSEE, 2011, « En Midi-Pyrénées, l'influence des villes se renforce et s'étend », 6 pages, n°138, 6 p.

- INSEE, 2009, « Augmentation record de la population en Haute-Garonne », 6 pages, n°122-31, 6 p.
- INSEE, 2009, « Toulouse, moteur de la croissance démographique de Midi-Pyrénées », 6 pages, n°116.
- JACQUOT A., 2006, « Des ménages toujours plus petits. Projection de ménages pour la France métropolitaine à l'horizon 2030 », *INSEE Première*, n°1106, 4 p.
- JAILLET M-C., ROUGE L., 2007, « L'espace périurbain dans la ville à trois vitesses », Séminaire de l'Observation Urbaine, CERTU, 7 p., http://www.observation-urbaine.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/l_espace_periurbain_dans_la_ville_a_trois_vitesses_cle7d4a61.pdf
- JAILLET M-C., GOLOVTCHENKO N., PERVANCHON M., 2005, *La construction de nouvelles urbanités par les nouvelles mobilités : des urbanités sans citadinités ?*, rapport pour le PUCA, CIRUS, CERTOP, 285 p.
- JAILLET M-C., ESTEBE P., JACQUIN J., THOUZELLIER C., ROUGE L., ZENDJEBIL M., 2003, *La maison individuelle comme objet de transaction entre intimité*, Rapport pour le PUCA, CIRUS-CIEU, 197 p.
- JAILLET M-C., LOTTON H., BALLAIN R., DUARTE P., GOUJON M., 1998, *Polarisation, différenciation, hiérarchisation dans les espaces de périphérie*, Rapport pour le MELT, CIEU CIVIL-CERAT, 119 p.
- JAILLET M-C., 1981, *La production de la maison individuelle dans la région toulousaine*. Thèse de troisième cycle, sous la direction de G. Jalabert, Université de Toulouse-le Mirail, 460 p.
- JAILLET M-C., JALABERT G., 1981, *La maison individuelle dans l'agglomération toulousaine*, Rapport pour la Direction de la Construction du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie, 492 p.
- JOURDAN G., 2007, *Autoroutes et évolutions territoriales dans l'aire toulousaine*, Contribution au débat public sur le grand contournement autoroutier de Toulouse, 19 septembre, 37 p.
- JULIEN P., 2007, *Analyse critique de la pertinence de l'aire urbaine pour étudier l'étalement urbain*, Rapport d'études, Lyon, CERTU, 41 p.
- KROURI M., 2011, *L'intercommunalité en 2011*, Bulletin d'informations statistiques de la DGCL, 8 p.
- LAGANIER J., VIENNE D., 2009, « Recensement de la population de 2006. La croissance retrouvée des espaces ruraux et des grandes villes », *INSEE Première* n°1218, 4 p.
- LARCHER G., 1998, *Rapport d'information sur la gestion des espaces périurbains*, Paris, Rapports du Sénat, 156 p.
- LE GOIX R., 2003, *Les « gated communities » aux Etats-Unis, morceaux de villes ou territoires à part entière*, Thèse de doctorat en géographie, sous la direction de T. Saint-Julien, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,
- LEMAITRE E., KLEINPETER M-A., 2009, *Dépenses de carburant automobile des ménages : relations avec la zone de résidence et impacts redistributifs potentiels d'une fiscalité incitative*, Etudes et documents du Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (SEIDD) du Commissariat général au développement durable (CGDD), n°8, 50 p.

LOUBET L., 2011, *Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine*, Thèse de géographie et aménagement, sous la direction de M-C. Jaillet, Université Toulouse-le Mirail, 474 p.

MAUROY P., 2000, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier Ministre*, Rapports Officiels, La Documentation Française, 192 p.

MAYOUX J., 1979, *Demain l'espace, l'habitat individuel périurbain*, Etudes prioritaires interministérielles, La Documentation française, 154 p.

MORLET O., 2001, *Coûts-avantages des basses densités résidentielles : états des lieux*. Paris, ADEF, 93 p.

NEVERS J-Y., NIES G., 1995, *L'intercommunalité dans la Région Midi-Pyrénées*, Rapport pour la Direction du Service de l'Aménagement de la Région Midi-Pyrénées, 58 p.

POTIER F., 2007, *Le périurbain : quelle connaissance ? Quelles approches ? Espaces sous influence urbaine : analyse bibliographique*, Rapport pour le CERTU, 70 p.

PUCA, 2011, *Du périurbain à l'urbain*, appel à consultations de recherche, http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/consultations/AO_Perurbain_2011.pdf, 11 p.

PUCA, 2009, *La mobilité et le périurbain à l'impératif de la ville durable, ménager les territoires de vie des périurbains*, appel à consultations de recherche, http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/consultations/ao_mobilite_mai09.pdf, 9 p.

ROUGE L., BONNIN-OLIVEIRA S., 2007, *Les captifs du périurbain, dix ans après*, Paris, Certu-DGUHC, 81 p.

ROUGE L., 2005, *L'accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées dans le périurbain lointain toulousain. Les « captifs » du périurbain ?*, Thèse de géographie et aménagement, sous la direction de M-C. Jaillet, Université Toulouse-le Mirail, Ciruscieu, 381 p.

SOLIGNAC-LUANS F., 1995, *L'évolution de la centralité et l'émergence de polarisation nouvelles dans les espaces urbains. Le cas de l'agglomération toulousaine*, Thèse de géographie et aménagement, sous la direction de G. Jalabert, Université Toulouse-le Mirail, 382 p.

THOMANN S., BACCONNIER-BAYLET S., 2009, « Espaces périurbains et manières de « vivre le vieillir » dans une maison individuelle dans les périphéries d'Aix-en-Provence et de Toulouse », communication au colloque Vivre le vieillir : des lieux, des mots, des actes, Toulouse, 11-13 mars 2009, consultable en ligne, http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/textes/Sandra_Thomann_S_Baconnier.pdf.

UNA LEADER+, 2007, *Le périurbain dans LEADER*, 32 p., http://www.una-leader.org/leader/IMG/pdf/ETUDE_PERIURBAIN_VFfinale_legere.pdf

VANIER M., LAJARGE R., 2008, *Futurs périurbains de la France en Europe*, Rapport final du groupe de prospective, DIACT / PACTE, 25 p. + annexes.

Annexes

Annexe 1 : Liste des sigles et abréviations

ADEF	Association des Etudes Foncières
AMAP	Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne
APL	Aide Personnalisée au Logement
ATD	Agence Technique Départementale
ATR	loi sur l'Administration Territoriale de la République (1992)
AU	Aire Urbaine
AUAT	Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire, Toulouse aire urbaine
CA	Communauté d'Agglomération
CAM	Communauté d'Agglomération du Muretain
CBE	Comité de Bassin d'Emploi
CC	Communauté de Communes
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CDAC	Commission Départementale d'Aménagement Commercial
CDCI	Commission Départementale de la Coopération Intercommunale
CERTU	Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CESAER	Centre d'Economie et Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CODIRDU	Comité des Directeurs du Développement Urbain
COS	Coefficient d'Occupation des Sols
CLAE	Centre de Loisirs Associé à l'Ecole
CLAU	Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme
CLSH	Centre de Loisirs Sans Hébergement
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
CRIES	Comité Régional pour l'Information Economique et Sociale
CV	Communauté de Ville
CU	Communauté Urbaine
CUGT	Communauté Urbaine du Grand Toulouse
DAC	Document d'Aménagement Commercial
DAEDL	Direction des Affaires Economiques et du Développement Local

DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, anciennement Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDT	Direction Départementale des Territoires
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGI	Direction Générale des Impôts
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement)
DOG	Document d'Orientations Générales
DOO	Documents d'Orientations et d'Objectifs
DVA	Dossier de Voirie d'Agglomération
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Etablissement Public Foncier
EPFL	Etablissement Public Foncier Local
FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GIS	Groupement d'Intérêt Scientifique
HLM	Habitation à Loyer Modéré
HQE	Haute Qualité Environnementale
IAU	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
INED	Institut National des Etudes Démographiques
INRA	Institut National de Recherche Agronomique
INRETS	Institut National de REcherche sur les Transports et leur Sécurité
LEADER	Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
LME	Loi de Modernisation de l'Economie (2008)
LOADT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (dite Loi Pasqua, 1995)
LOADDT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (dite Loi Voynet, 1999)
LOF	Loi d'Orientation Foncière (1967)
NIMBY	Not In My BackYard
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAP	Prêt à l'Accession à la Propriété
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PAEN	Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains

PLA	Prêt Locatif Aidé
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
PNR	Parc Naturel Régional
PTZ	Prêt à Taux Zéro
PUCA	Plan Urbanisme Construction et Architecture
RAM	Relais d'Assistants Maternelles
RGP	Recensement Général de la Population
RPI	Regroupement Pédagogique Intercommunal
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SD	Schéma Directeur
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SDCI	Schéma Départemental de Coopération Intercommunale
SEEIDD	Service de l'Economie, de l'Evaluation et de l'Intégration du Développement Durable
SEGESA	Société d'Etudes Géographiques Economiques et Sociologiques Appliquées
SEM	Société d'Economie Mixte
SESAME	Système d'Etudes du Schéma d'AMEnagement de la France
SFIO	Section Française de l'Internationale Ouvrière
SICOVAL	Syndicat Intercommunal des Coteaux de la Vallée de l'Hers
SITPRT	Syndicat Intercommunal des Transports Publics de la Région Toulousaine
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SMEAT	Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine
SMTC	Syndicat Mixte des Transports en Commun
SRU	loi Solidarité et Renouvellement Urbains (2000)
TCSP	Transport Collectif en Site Propre
TLE	Taxe Locale d'Equipement
TP	Taxe Professionnelle
TPU	Taxe Professionnelle Unique
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAD	Zone d'Aménagement Différé
ZAP	Zone Agricole Protégée
ZAUER	Zonage en Aires Urbaines et en aires d'emploi de l'Espace Rural
ZPIU	Zone de Peuplement Industriel et Urbain

Annexe 2 : Guide d'entretien

Objectifs :

- 1) Connaître la trajectoire de leur commune sur différents plans
- 2) Mesurer l'impact de ces évolutions sur la politique communale
- 3) Resituer la commune dans des recompositions territoriales plus larges

1- Description de la commune et de sa trajectoire
--

Depuis quand êtes-vous maire de cette commune ? Résident de la commune ?

Comment s'est fait votre parcours municipal ?

a- Pouvez-vous me décrire votre commune et sa population ?

- superficie, occupation du sol (part agricole, économique, habitée...)
- habitants (proportion des âges, catégories sociales, profil des ménages, profession)
- tissu urbain (bourg, hameaux, habitat dispersé, fermes)
- activité économique

b- Quelle évolution socio-démographique de la commune et quelles pratiques de ses habitants ?

- attire-t-elle de nouveaux résidents ? si oui, depuis quand ?
- quel est le profil de ces arrivants ? (Age, composition familiale, origine géographique, activité professionnelle / catégorie sociale, lieu de travail ?)
- plus globalement, où les gens de votre commune vont-ils travailler ? Faire leur course ? se divertir ? Quel bassin de mobilité ?

c- Quels types de logements se sont développés : quelle évolution morphologique ?

- Constructions nouvelles / Logements existants (maisons récentes ou anciennes ?)
- Individuel ou collectif ?
- Lotissement ou mitage, dispersion ?
- Statut (propriétaires / locataires) ?
- y'a-t-il eu des évolutions dans la forme de l'urbanisation récemment ?
- y'a-t-il de la part de certains habitants des réticences à ce développement ? à ses formes ?

d- Qu'est-ce qui fait de votre commune une commune attractive ? (Si plusieurs réponses, préciser peut-être laquelle semble la plus déterminante)

- Raisons professionnelles
- Le coût de l'immobilier / opportunité résidentielle / accession à la propriété
- La localisation de la commune (axe routier, transport en commun, proximité de Toulouse)
- Une offre en services, commerces et équipements satisfaisante, écoles
- La tranquillité, le calme
- Le retour au pays (commune d'origine)
- Autres à préciser

e- Quelle est l'implication des habitants, nouveaux ou anciens, à la vie locale ? (on cherche à savoir si la commune est un lieu de vie)

- Implication dans une association (sportive, culturelle, etc.)
- Responsabilité politique ou participation au débat public
- Fréquentation des commerces et des équipements locaux
- Sorties aux manifestations locales (fête de village, etc.)
- Lieu de scolarité des enfants

f- Quel est l'impact de ces évolutions sur la commune ?

- besoins particuliers liés à ces populations ?
- développement / demande / offre de services et équipements ?
- développement d'activités économiques ?
- rapport à l'activité agricole ? comment les agriculteurs voient-ils ces évolutions ?
- quelle cohabitation entre les différentes strates de la population ?

Ce développement est-il une chance (dynamiser l'activité, maintenir des services) ou une menace (envolée des prix, impôts, saturation services, fin de la tranquillité) ?

2- Impact de ces évolutions sur la politique communale

- quels ont été les thèmes de la dernière campagne municipale ?
- comment a évolué la composition du conseil municipal en lien avec les évolutions mentionnées précédemment ?

a- L'urbanisme : quels sont vos projets pour la commune, selon quel phasage et quels outils pour y parvenir ?

- Quel document d'urbanisme possède la commune ? (date d'élaboration, dernière révision, évolution à venir ?)
- Comment a évolué et va évoluer l'offre foncière ?
- Quelle stratégie / quels objectifs / orientations / projets de développement pour la commune ? Comment ont-ils évolué ?
- Avez-vous adapté ce projet aux attentes de la population ?
- Comment ce projet a-t-il été élaboré ? Avec quels appuis techniques ?
- Comment prenez-vous en compte les prescriptions réglementaires (DDE, SCOT...)?

b- Le logement : plus spécifiquement quelle est votre politique pour le logement, en terme de formes, de statuts, de besoins de la population ?

- Encadrez-vous les formes d'urbanisation ou est-ce surtout l'affaire de promoteurs privés ?
- Etes-vous favorable et encouragez-vous la diversification des formes et statuts d'occupation ?
- Y'a-t-il des besoins spécifiques non couverts (permettre à des jeunes de rester, loger de petits ménages, des personnes âgées...) ?

c- L'accompagnement de la croissance : comment répondre à la croissance démographique en termes d'équipements ?

- Voirie / transports

- L'offre de services et d'équipements (scolaire, loisir, commerce, autres)
- Quelles sont les demandes, les attentes qui reviennent le plus souvent de la part des habitants ?

d- Les projets économiques : quel développement économique connaît la commune et quels sont les projets économiques à venir ?

- Est-ce que l'emploi se développe sur votre territoire ? Si oui de quel type (uniquement services ou aussi activité économique dite productive) ?
- Encouragez-vous un tel développement et si oui comment ?
- Ce développement est-il porté par des anciens, des nouveaux résidents, des gens extérieurs à la commune qui n'y résident pas ?
- L'agriculture est-elle préservée sur votre commune ? Avez-vous un projet spécifique pour cette activité ?

3- La commune dans les recompositions territoriales
--

a- L'intercommunalité

- *Quelle est l'histoire de l'intercommunalité ? Comment et pourquoi s'est-elle créée ?*

- Instigateur ?
- Motivation ?
- Périmètre ?
- Détermination des compétences ?

- *Le projet de l'intercommunalité*

- Quels projets dans les différents domaines de compétence (économie, aménagement du territoire, habitat...) ?
- Quel projet de territoire ? (lignes de force, pôles, axes structurants...)
- Quels sont les moyens et les outils de sa réalisation ?
- Quelle ingénierie technique ?

- *La commune dans l'intercommunalité*

- Quelle marge de manœuvre ?
- Quelles attentes ?
- Quelles retombées ?

- *L'avenir*

- Des évolutions sont-elles à venir : en termes de compétences, périmètres, de représentation ?
- Pourquoi ?
- L'intercommunalité est-elle une réponse adaptée à la gestion des problématiques périurbaines ?

Pour les communes hors intercommunalité

- Pourquoi n'être rattaché à aucune intercommunalité ?
- Est-ce en perspective ?
- Avec qui ?
- Selon quelle logique ?

b- Le Pays

- L'histoire de la structure

- Création ?
- Instigateur ?
- Objectifs ?
- Fonctionnement ? Place dans l'armature territoriale ?

- Le projet de territoire

- Quelle identité ?
- Quelle vision du territoire ?
- Quel projet ?
- Quelles actions ?

- La commune / l'intercommunalité dans le Pays

- Pourquoi y avoir adhéré ?
- Retombées ?

c- Le SCOT / l'interSCOT

- L'histoire

- Création : quel instigateur sur le territoire ?
- Périmètre : SCOT central / périphérique ?
- Antécédents ?

- Le projet

- Modèle de développement pertinent ?
- Rôle des appuis techniques / des élus ?
- Quelles évolutions ?

- La commune / l'intercommunalité dans le projet

- Comment vous positionnez-vous par rapport à cette procédure SCOT et interSCOT : intérêt ? contraintes ? efficacité ?
- Quelle place pour votre intercommunalité et votre commune ?
- Est-ce un sujet débattu au sein de l'intercommunalité ?

d- Interterritorialité : comment fonctionnent tous ces territoires entre eux ?

- Quels sont les liens entre tous ces territoires ? Les articulations (lien d'opposabilité, de contrainte, de financement...) ? Les lourdeurs ?
- Quel est l'acteur / le périmètre le plus pertinent ? Le plus utile / efficace à vos yeux ?
- Comment améliorer les synergies entre tous ces territoires ?
- Comment se positionnent tous ces territoires par rapport à Toulouse et l'agglomération toulousaine ? (Autonomie, mouvance toulousaine, complémentarité...)

Bilan :

Comment personnellement êtes-vous insérés dans ces différents échelons ?

Comment résumeriez-vous l'histoire de votre commune, sa trajectoire sur le plan socio-économique et politique ?

Comment verriez-vous votre commune dans 15 ans ?

Annexe 3 : Liste des entretiens menés pour la thèse

SCOT / InterSCOT :

Dominique COQUART, maire de Villeneuve Tolosane, 10^{ème} vice-président de la communauté urbaine du Grand Toulouse, vice-président du SMEAT, membre du groupe de suivi des PLU du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, le 21 septembre 2010

Amandine COUREAU, chargée d'études - Urbanisme/Aménagement au Syndicat mixte du SCOT du Lauragais, le 7 juillet 2009

Jacques ENGRAND, directeur du Syndicat mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine, le 28 octobre 2010

Eric OGET, président du SCOT Nord Toulousain, président de la communauté de communes du canton de Villemur sur Tarn, maire de Mirepoix sur Tarn, le 21 juillet 2009

Claude RAYNAL, maire de Tournefeuille, vice-président de la communauté urbaine de Grand Toulouse, président de l'agence d'urbanisme de l'aire urbaine toulousaine, président du GIP InterSCOT, conseiller général, le 4 juillet 2009

Pays :

Michel BROUSSE, maire de Salles sur l'Hers, président de la communauté de communes Hers et Ganguise, président du Pays Lauragais, conseiller général de l'Aude, le 5 mai 2009

Didier CUJIVES, maire de Paulhac, vice-président de la communauté de communes des Coteaux du Girou, président du Pays Tolosan, conseiller régional de la Région Midi-Pyrénées, le 12 octobre 2010

DDE 31 :

Sylvain CZECHOWSKI, chef du service « Aménagement stratégique » à la DDE Haute-Garonne, le 9 avril 2009

Danielle EYCHENNE, chargée de territoire du SCOT Lauragais à la DDE Haute-Garonne, le 18 juin 2008

Jean-Christophe FRUHAUF, chargé de territoire du SCOT Sud Toulousain à la DDEA Haute-Garonne, 20 juillet 2009

Chambre d'Agriculture 31 :

Mathilde ESPINASSE, service foncier et politiques périurbaines, Chambre d'Agriculture de la Haute-Garonne, le 17 juillet 2009

Conseil Régional Midi-Pyrénées :

Ivanie SAFFORES, Direction des Etudes, de la Prospective et de l'Evaluation, Conseil Régional, le 9 avril 2009

Communauté d'agglomération du Muretain :

Jean-Louis COLL, maire de Pinsaguel, 8^{ème} vice-président de la communauté d'agglomération du Muretain en charge de l'aménagement du territoire, vice-président du SMEAT, 16 janvier 2008 et 20 mai 2010

Alain DELSOL, maire de Lavernose-Lacasse, 7^{ème} vice-président de la communauté d'agglomération du Muretain en charge de la petite enfance, 25 mars 2010

Jean-Claude GARAUD, maire de Villate, 13^{ème} vice-président de la communauté d'agglomération du Muretain en charge de la restauration, 18 mars 2010

Etienne GASQUET, maire de Saint-Clar-de-Rivière, 11^{ème} vice-président de la communauté d'agglomération du Muretain en charge des piscines, ATSEM et de l'entretien ménager, 17 mars 2010

Serge GORCE, maire de Labastidette, 9^{ème} vice-président de la communauté d'agglomération du Muretain en charge du patrimoine, 17 mars 2010

José PARDILLOS, maire de Saint-Hilaire, 12^{ème} vice-président de la communauté d'agglomération du Muretain en charge de la communication, 7 avril 2010

Michel PEREZ, maire de Roquettes, 6^{ème} vice-président de la communauté d'agglomération du Muretain en charge des ressources humaines, 12 mars 2010

Alain SOTTIL, maire de Eaunes, 5^{ème} vice-président de la communauté d'agglomération du Muretain en charge de l'équilibre social de l'habitat, 22 mars 2010

Thierry SUAUD, maire de Portet-sur-Garonne, 1^{er} vice-président de la communauté d'agglomération du Muretain en charge du développement économique et des transports, 2 avril 2010

Jacques TENE, maire de Saint-Lys, 2^{ème} vice-président de la communauté d'agglomération du Muretain en charge de la politique de la ville et de la cohésion sociale, 24 avril 2010

Communauté de communes COLAURSUD :

Elie DUTECH, responsable de l'urbanisme à la mairie de Nailloux, 15 avril 2009

Michel DUTECH, maire de Nailloux, 3^{ème} vice-président de la communauté de communes CoLaurSud en charge des transports et de la communication, le 2 avril 2009

Marie-Claire GAROFALO, maire de Montgeard, 7^{ème} vice-président de la communauté de communes CoLaurSud en charge de la petite enfance, enfance et jeunesse, le 23 avril 2009

Bernard FAVROT, maire de Monestrol, 8^{ème} vice-président de la communauté de communes CoLaurSud en charge des énergies renouvelables, le 7 mai 2009

Jeanine FONTEZ, maire de Gibel, 4^{ème} vice-président de la communauté de communes CoLaurSud en charge de la solidarité et rapporteur du budget, le 14 avril 2009

Jean-Claude LANDET, maire de Saint-Léon, 2^{ème} vice-président de la communauté de communes CoLaurSud en charge de la voirie et de l'urbanisme, le 10 avril 2009

Jude MATHE, maire de Aignes, 9^{ème} vice-président de la communauté de communes CoLaurSud en charge de la vie associative, le 17 avril 2009

Christian MEROU, maire de Caignac, 5^{ème} vice-président de la communauté de communes CoLaurSud en charge du patrimoine et des grands travaux, le 29 avril 2009

Christian PORTET, maire de Calmont, président de la communauté de communes CoLaurSud, le 2 avril 2009

Josiane RANCINANGUE, maire de Seyre, 10^{ème} vice-président de la communauté de communes CoLaurSud en charge de la culture, le 27 avril 2009

Canton de Fronton :

Edmond AUSSEL, maire de Saint Rustice, le 15 juin 2009

Marie-Hélène CHAMPAGNAC, maire, le 23 juin 2009

Christian FAURIE, maire, président du Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple à la Carte des Communes du Canton de Fronton, le 4 juin 2009

Janine GIBERT, maire de Gargas, le 8 juillet 2009

Michel LAYNAT, maire de Cepet, le 7 juillet 2009

Philippe PETIT, maire de Saint-Sauveur, le 9 juillet 2009

Léandre ROUMAGNAC, maire de Villariès, le 4 juin 2009

Pierre SAURY, maire de Villeneuve les Bouloc, le 12 juin 2009

Jean-Paul VASSAL, maire de Villaudric, le 9 juillet 2009

Louis VIDAL, maire de Castelnau d'Estretfonds, le 8 juillet 2009

Autres :

José ROMANS, directeur de l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine de 1989 à 1992, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, MIGT 7 Limousin Midi-Pyrénées, le 29 janvier 2008

Philippe ESTEBE, consultant à Acadie, le 4 juin 2008

Annexe 4 : Autres sources orales : journées d'étude, séminaires, colloques, réunions

- Séminaire organisé par le PUCA et l'Université Lyon 2 dans le cadre d'un cycle intitulé *L'intercommunalité en débat*, « Entre nouvelle gouvernance et nouvelle gouvernamentalité », le 25 janvier 2007, à Lyon.
- Séminaire dans le cadre des ateliers de l'agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine intitulé « L'habitat, entre besoins, marchés et politiques locales », septembre 2007, à Toulouse.
- 28^{ème} Rencontre nationale des agences d'urbanisme sur le thème « La ville négociée », 8-10 octobre 2007, à Toulouse.
- Réunion de présentation du SCOT de Montpellier par Nicolas Roubieu, directeur adjoint de l'Urbanisme et de l'Habitat à Montpellier Agglomération, 11 octobre 2007, à Toulouse.
- Colloque annuel d'Urba+ en partenariat avec l'Assemblée des Communautés de France, « L'urbanisme à l'heure intercommunale », 22 novembre 2007, à Paris.
- Réunion inter-commissions de l'InterSCOT toulousain, 23 novembre 2007, à Toulouse.
- Journée Formation-information sur les espaces sous influence urbaine organisée par le CERTU, 21 mars 2008, à Paris.
- Séminaire organisé par le SET, ADES et le LISST-CIEU autour des travaux de M. Vanier et P. Estèbe sur la thématique « Le territoire en question », 4 avril 2008, à Agen.
- Colloque « Les périphéries urbaines entre normes et innovations. Les villes du Sud de l'Europe », 11-13 juin 2008, à Bordeaux.
- Journée d'études organisée par le CAUE 31 sur le thème « Extensions urbaines, stratégies d'élus », 19 juin 2008, à Baziège.
- Journées d'Etudes organisées par le CAUE 47 dans le cadre du programme PUCA « Urbanisme raisonné en milieu rural », 1-2 octobre 2008, à Agen.
- Colloque « Gouvernement et gouvernance des espaces urbains », 13-15 mai 2009, à Rouen.
- Soirée-débat autour des films « Huis clos pour un quartier » et « Villa, mon rêve », 11 février 2010, à Agen en partenariat avec le CAUE du Lot-et-Garonne.
- Colloque organisé par l'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise sur « La planification stratégique : de Lyon 2010 aux métropoles d'aujourd'hui », 19 mai 2010, à Lyon.

Table des cartes

Carte 1 : Un exemple du découpage en ZAUER : la région Midi-Pyrénées	26
Carte 2 : Les propriétaires de résidences principales : une géographie périurbaine.....	39
Carte 3 : La consommation de l'espace résidentiel entre 1990 et 2006	41
Carte 4 : Le « <i>gradient périurbain</i> » (Roux, Vanier, 2008) des revenus fiscaux en 2003	54
Carte 5 : Etat de l'intercommunalité au 1 ^{er} janvier 2010	100
Carte 6 : La fragmentation intercommunale en 2008.....	102
Carte 7 : Typologie des pays au 1er janvier 2008	113
Carte 8 : Les enjeux territoriaux du Pays Loire Beauce dans le périurbain orléanais.....	117
Carte 9 : Aires urbaines et Parcs Naturels Régionaux : une géographie périurbaine de la protection des territoires.....	120
Carte 10 : Les Etablissements Publics Fonciers d'Etat et Locaux en France	132
Carte 11 : L'impact de la règle des 15 kilomètres sur les aires urbaines	138
Carte 12 : SCOT et périurbain, « <i>l'impossible concordance</i> » (Roux, Vanier, 2009, 75).....	141
Carte 13 : Périurbanisation et plans locaux d'urbanisme en 2007	148
Carte 14 : Les démarches Inter-SCOT en cours et en projet en France en 2009	152
Carte 15 : Evolution spatiale de l'aire urbaine toulousaine entre 1962 et 2010	200
Carte 16 : Les contours de l'aire urbaine toulousaine en 2010	202
Carte 17 : L'évolution démographique dans un rayon de 50 kilomètres autour de Toulouse entre 1982 et 1999	205
Carte 18 : Typologie de la répartition des catégories socioprofessionnelles dans un rayon de 50 km autour de Toulouse en 1999	214
Carte 19 : Le boom démographique dans un rayon de 50 kilomètres autour de Toulouse entre 1999 et 2006	219
Carte 20 : Le dynamisme démographique des unités urbaines périurbaines (1999-2008).....	221
Carte 21 : Evolution absolue et relative de la population dans un rayon de 50 kilomètres autour de Toulouse entre 1999 et 2006	222
Carte 22 : La dynamique de la construction dans l'aire urbaine entre 1999 et 2005	224
Carte 23 : Evolution de l'emploi entre 1999 et 2006 : une progression généralisée qui gagne les espaces périurbains	230
Carte 24 : L'émergence de pôles d'emplois périurbains	232
Carte 25 : Des bassins d'emploi périurbains individualisés.....	233
Carte 26 : Typologie de la répartition des catégories socioprofessionnelles dans un rayon de 50 km autour de Toulouse en 2006	240

Carte 27 : Evolution de la répartition des revenus dans l'aire urbaine toulousaine entre 2001 et 2009	242
Carte 28 : Les surfaces acquises à destination du logement collectif dans l'aire urbaine en 2007.....	247
Carte 29 : Part du collectif dans les logements autorisés en 2008 dans l'aire urbaine toulousaine	249
Carte 30 : Evolution du périmètre et du statut du Grand Toulouse.....	272
Carte 31 : Historique de la constitution du SICOVAL.....	276
Carte 32 : Historique de la constitution de la communauté d'agglomération du Muretain	279
Carte 33 : Le paysage intercommunal de l'aire urbaine en 2011	283
Carte 34 : Les Pays en Midi-Pyrénées au 1er janvier 2008.....	289
Carte 35 : Les contrats de terroir dans le périmètre du Pays Sud Toulousain.....	292
Carte 36 : Du groupement d'urbanisme au premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.....	296
Carte 37 : Orientations du SDAU approuvé en 1982	297
Carte 38 : Les orientations du SDAT de 1998	299
Carte 39 : Carte de synthèse de l'organisation souhaitable de l'aire urbaine.....	311
Carte 40 : SCOT unique / SCOT en pétales : le résultat des votes et les périmètres adoptés en 2005	313
Carte 41 : De la charte aux pré-PADD : vers une multiplication des pôles et des niveaux de polarisation	333
Carte 42 : Du pré-PADD au PADD : la différenciation des bassins de vie à l'œuvre.....	356
Carte 43 : Les relations entre SCOT et Pays en 2005	387
Carte 44 : La mise en place progressive de binôme SCOT / Pays	390
Carte 45 : La difficile entrée en intercommunalité du bassin de vie Lanta-Caraman dans le SCOT Lauragais	404
Carte 46 : Etat des documents d'urbanisme au 1 ^{er} janvier 2011 en Haute-Garonne.....	413
Carte 47 : De la charte InterSCOT aux PADD : une altération des principes.....	420
Carte 48 : Les terrains d'étude	432
Carte 49 : Les trois terrains dans l'extension progressive de l'aire urbaine.....	435
Carte 50 : Les trois terrains dans la dynamique démographique toulousaine (1982-1999)	437
Carte 51 : Les trois terrains dans la dynamique démographique toulousaine (1999-2006)	439
Carte 52 : En 1999, des terrains au profil socioprofessionnel assez proche.....	441
Carte 53 : En 2006, des terrains à l'image de la diversification des profils socioprofessionnels à l'œuvre dans l'aire urbaine et au-delà	443
Carte 54 : La communauté d'agglomération du Muretain, un territoire hétérogène	446
Carte 55 : Muret, une sous-préfecture pourvoyeuse d'emplois	448
Carte 56 : Portet sur Garonne, un pôle d'emploi à l'échelle de l'aire urbaine.....	449
Carte 57 : CoLaurSud : un territoire au caractère rural	460
Carte 58 : Le Frontonnais, un territoire structuré à l'économie diversifiée	470

Carte 59 : Les deux logiques du Réseau TamTam : structuration du territoire et rabattement sur les gares.....	490
---	-----

Table des figures

Figure 1 : Visuels proposés lors du sondage sur « <i>Les Français et leur habitat</i> », 2007.....	37
Figure 2 : Slogans promotionnels en faveur de l'accèsion à la propriété.....	45
Figure 3 : Emboîtement territorial et organisationnel des coopérations métropolitaines potentielles .	142
Figure 4 : Distances parcourues par les navetteurs résidant ou travaillant dans l'aire urbaine de Toulouse	234
Figure 5 : L'évolution des autorisations de construire en individuel depuis 2000 dans l'aire urbaine toulousaine.....	245
Figure 6 : L'évolution des autorisations de construire en collectif depuis 2000 par territoire et type d'habitat dans l'aire urbaine toulousaine	248
Figure 7 : Les relations Cantons / EPCI dans l'aire urbaine toulousaine.....	285
Figure 8 : Le cumul des fonctions de conseiller général et de président d'EPCI en 2010.....	286
Figure 9 : Le modèle de développement présenté dans la charte InterSCOT	308
Figure 10 : Visuel de l'exposition "Imaginer ensemble le Pays Lauragais de demain"	323
Figure 11 : Un diagnostic affiné, l'exemple de l'emploi dans le SCOT Nord Toulousain	330
Figure 12 : Des projets qui s'incarnent dans des objectifs chiffrés différenciés: l'exemple de la création d'emplois.....	354
Figure 13 : Nombre d'habitants et d'emplois par commune dans la CAM en 2006	445
Figure 14 : Un territoire dominé par sa ville-centre, Muret	452
Figure 15 : CoLaurSud, un territoire organisé structuré par deux pôles	456
Figure 16 : Nombre d'habitants et d'emplois par commune dans la communauté de communes de CoLaurSud en 2006.....	457
Figure 17 : Le Frontonais, une structure démographique à trois niveaux	464
Figure 18 : Nombre d'habitants et d'emplois par commune dans le Frontonnais en 2006.....	465
Figure 19 : La trajectoire interterritoriale de la communauté de communes CoLaurSud	520
Figure 20 : La difficile structuration intercommunale du canton de Fronton	528

Table des tableaux

Tableau 1 : Répartition des communes et de la population en fonction du ZAU en 1990 et 1999	28
Tableau 2 : Evolution des différents sous espaces des grandes aires urbaines entre 1999 et 2008.....	30
Tableau 3 : La construction neuve dans les différents types d'espace du ZAUER	40
Tableau 4 : Ampleur des navettes selon l'espace de résidence.....	58
Tableau 5 : Les compétences des communautés en fonction de leur statut après la loi Chevènement..	96
Tableau 6 : Evolution des communautés en fonction de leur statut de 1994 à 2009	99
Tableau 7 : Analyse comparative des objectifs stratégiques identifiés dans les chartes de trois Pays "périurbains"	116
Tableau 8 : L'émergence progressive d'une scène de réflexion métropolitaine.....	154
Tableau 9 : Synthèse des scénarios prospectifs élaborés par la DIACT	166
Tableau 10 : Les programmes de recherche ayant construit notre familiarité avec le terrain.....	170
Tableau 11 : Liste des documents stratégiques et programmatiques analysés	175
Tableau 12 : Liste des scènes d'observation de la construction du projet d'aménagement	179
Tableau 13 : Liste des entretiens réalisés pour approfondir l'analyse de l'exercice de planification ...	184
Tableau 14 : Liste des entretiens réalisés à une échelle plus locale	186
Tableau 15 : Evolution du nombre de communes dans l'aire urbaine (1962-2010).....	199
Tableau 16 : Superficie gagnée par l'aire urbaine (1962-2010)	201
Tableau 17 : Evolution de la population des différents sous-espaces de l'aire urbaine toulousaine....	203
Tableau 18 : Evolution de l'emploi dans l'aire urbaine toulousaine entre 1975 et 1999	210
Tableau 19 : Les navettes domicile / travail dans l'aire urbaine en 1999	212
Tableau 20 : Solde actifs entrant et travaillant sur place / actifs sortant dans l'aire urbaine en 1999 ..	212
Tableau 21 : Evolution de la population des différents sous-espaces urbains de l'aire urbaine toulousaine (1999-2008).....	218
Tableau 22 : Les formes de coopération intercommunale dans l'aire du SDAU (63 communes) en 1986	270
Tableau 23 : La structuration intercommunale du cœur de l'agglomération toulousaine.....	281
Tableau 24 : Exemple de l'importance des syndicats pour une commune isolée de l'aire urbaine : Le Fauga	287
Tableau 25 : Exemple de l'importance des syndicats pour une commune membre d'un EPCI : Roques sur Garonne, membre d'Axe Sud.....	287
Tableau 26 : Des Pays périurbains aux stratégies territoriales similaires	293
Tableau 27 : Répartition de la croissance projetée en fonction des niveaux d'organisation des territoires	310

Tableau 28 : Les étapes de la planification toulousaine (1972-2011)	318
Tableau 29 : Répartition des présidences et vice-présidences de commissions InterSCOT	322
Tableau 30 : Comparaison entre l'architecture des pré-PADD des SCOT Nord et Sud Toulousains ..	329
Tableau 31 : Le recalage des hypothèses démographiques dans les pré-PADD	331
Tableau 32 : Comparaison des mesures et des orientations des pré-PADD des SCOT Nord et Sud Toulousains en matière de développement de l'emploi	335
Tableau 33 : De la standardisation à l'incarnation territoriale des projets d'aménagement : analyse comparée des pré-PADD et des PADD des SCOT Nord et Sud Toulousains	353
Tableau 34 : Les présidents de Pays et de SCOT dans l'aire urbaine toulousaine	392

Table des matières

Remerciements	3
Sommaire	4
 INTRODUCTION GENERALE : Pour un nouveau regard sur les espaces périurbains.	7
1. Les enjeux scientifiques de la thèse	7
2. La démarche de la thèse	11
 PREMIERE PARTIE : Quels territoires pour quel périurbain ?	17
Chapitre I : Splendeur et misère du périurbain	21
1. A la recherche de l'espace périurbain	22
1.1. Une forme de croissance urbaine inédite qui interroge ruralistes et urbanistes	22
1.2. « <i>Les zonages officiels ne rendent que partiellement compte du phénomène de périurbanisation</i> » (Roux, Vanier, 2008)	24
1.2.1. De l'unité urbaine aux zones de peuplement industriel et urbain	24
1.2.2. Le zonage en aires urbaines : une « <i>nouvelle approche territoriale de la ville</i> » (Le Jeannic, 1996).....	25
1.2.3. La pertinence de l'aire urbaine en question pour l'étude de la périurbanisation	31
1.3. « <i>Il n'existe pas de définition commune ni de bonne manière d'appréhender spatialement ou de qualifier [le phénomène périurbain]</i> » (Roux, Vanier, 2008)	33
2. D'un modèle résidentiel à la ville émergente.....	35
2.1. L'espace de l' « <i>urbanisation dispersée</i> » (Barattucci, 2006).....	36
2.1.1. « <i>Quatre murs et un toit</i> » (chanson française de 2005)	36
2.1.2. Une politique favorable au développement du pavillonnaire	42
2.1.3. Le soutien d'un appareil de production.....	46
2.2. Une ville émergente.....	47
2.2.1. D'une lecture morphologique à une lecture fonctionnelle.....	47
2.2.2. D'un déversoir résidentiel à la naissance de polarités	48
2.2.3. Du polycentrisme à la ville émergente.....	50

3. Un projet résidentiel aux fondements d'une « <i>identité sociale et sociétale</i> » (Roux, Vanier, 2008).....	52
3.1. La France des classes moyennes avec enfants.....	53
3.1.1. Le périurbain dans la ville à trois vitesses : « <i>un univers pour les classes moyennes</i> » (Jaillet, 2004).....	53
3.1.2. Le « jardin d'enfants périurbain » (Roux, Vanier, 2008).....	56
3.2. « Dis moi où tu habites, je te dirai comment tu te déplaces » (Gallez, Orfeuil, 1998).....	57
3.2.1. La France mobile et automobile.....	57
3.2.2. « <i>De la ville pédestre à la ville motorisée</i> » (Wiel, 1999)	59
4. A l'heure de la ville durable : « <i>Le périurbain a-t-il mauvaise presse ?</i> » (Billard, Brennetot, 2009).....	61
4.1. Un modèle qui porte(ra)it atteinte à l'environnement	61
4.1.1. Consommation d'espace et banalisation du paysage	62
4.1.2. Une pollution automobile.....	63
4.2. Les « fragmentations périurbaines » (Charmes, 2009).....	63
4.2.1. La périurbanité ou le refus du vivre ensemble.....	64
4.2.2. De la « <i>mise en scène de l'injustice socio-spatiale</i> » (Billard, Brennetot, 2009) à la « <i>clubbisation</i> » du périurbain (Charmes, 2007)	65
4.2.3. L'inadaptation de la maison individuelle aux évolutions de la société ?.....	68
4.3. Les coûts d'un mode de vie : qui paie la ville diffuse ?	70
4.3.1. L'étalement urbain est-il coûteux pour la collectivité ?.....	71
4.3.2. Entre risque lié à l'accession et coût de la mobilité, les ménages fragilisés.....	73
4.4. Et si le périurbain était durable ?.....	74
4.4.1. Des AMAP (Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne) au PAEN (Périmètre de protection et de mise en valeur des espace agricoles et naturels périurbains) : la préservation de l'espace périurbain.....	74
4.4.2. Les liens complexes entre mobilité et forme urbaine	76

Chapitre II: Le périurbain, « à l'écart des grandes manœuvres territoriales » (Estèbe, 2003) ?..... 81

1. Le périurbain sous les feux des projecteurs publics.....	82
1.1. Modes d'habiter et modes de vie aux fondements de l'entrée en politique des problématiques périurbaines dans les années 1970.....	82
1.2. Le rapport Larcher sur la « <i>gestion des espaces périurbains</i> » : un recentrage sur les conséquences urbanistiques de la périurbanisation	83

1.3. Une succession d'études financées par les organismes de l'Etat : affiner une connaissance sectorielle du phénomène périurbain.....	85
2. L'espace périurbain, pièce manquante du « <i>mécano territorial</i> » (Béhar, Estèbe, Vanier, 2009) ?.....	87
2.1. Du rêve du gouvernement métropolitain à la clubbisation du périurbain	88
2.1.1. Le périurbain, symbole de l'inadéquation entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel	88
2.1.2. Deux manières de penser le gouvernement urbain : gouvernement métropolitain vs fragmentation.....	89
2.1.3. Intercommunalité et prise en compte du fait urbain : le jeu de l'amour et du hasard.....	92
2.1.4. Construction politique des agglomérations et institutionnalisation du périurbain.....	99
2.1.5. Vers une nouvelle réforme.....	105
2.2. Les territoires de projets comme moyen d'asseoir une identité périurbaine	109
2.2.1. Les Pays à l'épreuve de la périurbanisation.....	110
2.2.2. La territorialisation par le biais des Parcs Naturels Régionaux	118
3. Et longtemps (encore ?) en mal de planification.....	124
3.1. Le leitmotiv de la lutte contre le périurbain : mais avec quels moyens ?.....	124
3.1.1. La permanence d'un discours stigmatisant, pierre angulaire de la lutte contre l'étalement urbain	124
3.1.2. Jusqu'à la loi SRU, une inadéquation constante des outils à la gestion des espaces périurbains	126
3.2. L'entrée du périurbain dans la planification métropolitaine	133
3.2.1. La loi SRU ou le renouveau de la planification urbaine	133
3.2.2. La « <i>boîte à outils du développement durable</i> » (Desjardins, Leroux, 2007) et ses implications périurbaines.....	136
3.2.3. De l'assouplissement législatif au jeu des acteurs locaux : une mise en œuvre en deçà des attentes.....	140
3.3. Des impensés de l'aménagement périurbain à l'émergence de SCOT périurbains.....	144
3.3.1. La mobilité automobile, grande oubliée de la planification stratégique métropolitaine.....	145
3.3.2. Lutter contre l'étalement urbain au détriment d'une volonté d'aménager et de structurer le périurbain existant : un principe réducteur	146
3.3.3. La solution des SCOT périurbains	149
3.3.4. La fenêtre ouverte sur les espaces périurbains par la loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2.....	155

Chapitre III : Les futurs périurbains au prisme du cas toulousain.....	161
1. De l'interterritorialité des pratiques à l'interterritorialité des politiques	162
1.1. Le pari interterritorial	162
1.2. De l'horizontalité à la verticalité des coopérations	162
1.3. Du pari à sa réussite : les défis de l'interterritorialité.....	163
2. Quels futurs périurbains ?	164
2.1. Changer le regard sur les espaces périurbains : une nécessité.....	164
2.2. Plaidoyer pour une stratégie politique périurbaine diversifiée.....	165
2.3. La tout aussi nécessaire affirmation d'un nouveau cadre politique national.....	167
3. La méthodologie de la thèse.....	168
3.1. Une familiarité avec le terrain et les acteurs acquise depuis le Master 2	169
3.1.1. L'implication dans des programmes de recherche.....	169
3.1.2. L'implication dans la vie du LISST-CIEU et du Département de Géographie- Aménagement.....	171
3.2. Une connaissance des évolutions sociétales à l'œuvre dans le périurbain toulousain	172
3.2.1. L'apport des programmes de recherche susmentionnés	173
3.2.2. L'actualisation de la connaissance par le croisement entre analyse quantitative et qualitative	173
3.3. Un suivi de l'exercice de planification	174
3.3.1. L'analyse de la documentation stratégique et programmatique.....	175
3.3.2. L'observation des scènes de la construction du projet de planification.....	179
3.4. Des entretiens auprès des acteurs institutionnels à différentes échelles	181
3.4.1. Les objectifs des entretiens semi-directifs	182
3.4.2. Le choix des terrains d'enquête	182
3.4.3. Le choix des acteurs rencontrés	183
3.4.4. La grille d'entretien et son analyse	187
Conclusion de la première partie	191

DEUXIEME PARTIE : Nouvelles dynamiques et intégration métropolitaine des espaces périurbains toulousains..... 193

Chapitre IV : Le modèle périurbain toulousain, entre réplcation et bifurcation ? 197

1. La constitution d'une aire urbaine démesurée (1960-2010)	198
1.1. Toulouse et le désert urbain.....	198

1.2.	1962-2010 : le développement d'une aire urbaine démesurée	198
2.	Les éléments originels du modèle périurbain toulousain (1962-1999).....	202
2.1.	Une périurbanisation résidentielle	202
2.1.1.	Une forte croissance démographique	202
2.1.2.	Le développement pavillonnaire et ses leviers	206
2.2.	Une logique centre / périphérie forte	208
2.2.1.	La déconcentration relative des activités	208
2.2.2.	Des déplacements domicile / travail polarisés	211
2.3.	Une différenciation sociale marquée	213
3.	Le nouveau visage des espaces périurbains toulousains (1999-2010).....	217
3.1.	La vague périurbaine se poursuit.....	217
3.1.1.	Le « <i>boom démographique</i> » (INSEE, 2009) de l'aire urbaine	217
3.1.2.	La prégnance d'éléments moteurs qui évoluent dans le temps	225
3.2.	L'émergence d'un polycentrisme qui recompose les espaces périurbains	228
3.2.1.	Une complexification du modèle du travail et des mobilités par la bi-activité : la remise en cause des logiques centre / périphérie	229
3.2.2.	L'équipement en commerces et services de nouvelles centralités périurbaines	237
3.3.	Une nouvelle société périurbaine	239
3.3.1.	Une différenciation sociale plus fine	239
3.3.2.	Une différenciation des formes périurbaines	244
3.3.3.	Les impacts de la crise	250
3.4.	Les communes face à de nouveaux enjeux.....	252
3.4.1.	L'enjeu intergénérationnel	252
3.4.2.	L'enjeu de la mixité fonctionnelle	260

Chapitre V : La loi SRU, fer de lance d'une coopération inédite dans une aire urbaine traditionnellement fragmentée

267

1.	Une fragmentation territoriale et fonctionnelle ancienne : difficile émergence d'une intercommunalité centrale et foisonnement intercommunal périphérique	268
1.1.	La difficile émergence d'une intercommunalité centrale : de l'isolement communal à la communauté urbaine du Grand Toulouse.....	268
1.1.1.	Autonomie communale et coopérations à géométrie variable (1960 - 1992)	268
1.1.2.	La constitution d'un gouvernement métropolitain à marche forcée (1992-2009)	271
1.2.	Deux communautés d'agglomération périphériques	275

1.2.1. Le SICOVAL : une intercommunalité pionnière tant à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale	275
1.2.2. La communauté d'agglomération du Muretain : l'histoire tourmentée de la constitution d'une intercommunalité défensive	277
2. L'émiettement territorial de la couronne périurbaine	282
2.1. Une intercommunalité dynamisée par la loi Chevènement.....	282
2.1.1. Un maillage progressif.....	282
2.1.2. Une géographie entre tradition et innovation territoriales	284
2.2. Un périurbain maillé par une marguerite de Pays	288
2.2.1. Des Pays périurbains sous la houlette du Conseil Général	288
2.2.2. L'identité périurbaine pour cohésion	291
2.2.3. De la réflexion à l'action sur les territoires périurbains.....	294
3. De l'agglomération à l'aire urbaine : le changement d'échelle par la planification	295
3.1. L'antécédent des schémas directeurs.....	295
3.1.1. 1972-1982 : La lente émergence d'un périmètre de planification inédit	295
3.1.2. Le SDAU de 1998 : désinvestissement institutionnel et décalage fonctionnel.....	298
3.2. Des modèles de gestion communale diversifiés	301
3.2.1. « <i>Pouvoir local, structures sociales et urbanisme</i> » au début des années 1970 (CIEU, 1978).....	301
3.2.2. Le tournant des élections de 1977 : du laisser-faire à la nécessaire régulation	302
3.2.3. Le SICOVAL : l'exception intercommunale.....	303
3.2.4. Le déplacement des profils dans la « <i>troisième couronne périurbaine</i> » (Kayser, Schetkman-Labry, 1982)	304
3.3. La loi SRU, fer de lance du renouveau de la planification toulousaine	305
3.3.1. La charte InterSCOT entre innovation et reproduction des schémas du passé.....	305
3.3.2. Des périmètres qui garantissent la reconnaissance des espaces périurbains.....	312

Chapitre VI : Une intégration métropolitaine négociée sous le signe d'une diversification des trajectoires périurbaines

1. Un travail de longue haleine	322
2. De la charte aux pré-projets d'aménagement et de développement durable : une redéfinition des rapports centre / périphérie.....	324
2.1. Le partage de l'expertise, première condition de l'intégration métropolitaine du périurbain.....	325

2.1.1. La mise en retrait de l'Etat : le document d'association de l'Etat ou l'expertise parallèle.....	325
2.1.2. L'émergence d'un nouvel acteur, le Conseil Général par le biais de l'Agence Technique Départementale (ATD) et de la Direction des Affaires Economiques et du Développement Local (DAEDL).....	327
2.1.3. Des similitudes sur le fond et sur la forme.....	328
2.1.4. Mais des niveaux d'expertise très différents.....	334
2.2. La redéfinition des rapports centre / périphérie comme enjeu	337
2.2.1. En apparence, un renforcement politique du centre face à des périphéries tâtonnantes.....	337
2.2.2. Dans les faits, l'opportunité d'un nouveau consensus centre/périphérie.....	341
3. Des projets d'aménagement et de développement durable à l'origine de trajectoires de territoires différenciés.....	343
3.1. La réappropriation politique des PADD.....	343
3.1.1. L'élaboration des PADD entre les mains des élus.....	343
3.1.2. Des projets qui prennent vie.....	349
3.2. Des trajectoires de territoires différenciés : spécificités territoriales et inégalité du portage politique.....	355
3.2.1. Un modèle de développement qui crée de fait de la différenciation territoriale.....	355
3.2.2. Le SCOT central face à la question nouvelle des espaces périurbains	358
3.2.3. Des territoires plus ou moins portés par leurs élus	361
4. Quelle opérationnalité pour les SCOT ?	365
4.1. Le rôle de la teneur des documents d'orientations et d'objectifs	366
4.2. Une solidarité à inventer.....	367
4.3. Vers la mise en compatibilité des documents sectoriels ?.....	370
4.4. L'articulation problématique avec les collectivités de rang supérieur	372
4.5. Demain, la Métropole ?	375
Conclusion de la deuxième partie	379

TROISIEME PARTIE : Des recompositions territoriales à l'origine de l'émergence de modèles de gouvernance territoriale périurbain ?

381

Chapitre VII : Des recompositions à toutes les échelles

385

1. Des Pays réinvestis / relayés par les SCOT	386
1.1. Des disjonctions initiales.....	386
1.2. A une harmonisation progressive de ces structures.....	389

1.2.1.	Des périmètres mis en cohérence.....	389
1.2.2.	Les liens tissés par les élus.....	392
1.3.	La fusion programmée ?.....	393
2.	Vers un achèvement de la carte intercommunale ?.....	396
2.1.	L'intercommunalité, pièce maîtresse de la mise en œuvre du SCOT	397
2.1.1.	La solution intercommunale.....	397
2.1.2.	Le bassin de vie, bonne échelle de l'intercommunalité	399
2.2.	Une intercommunalité mise en mouvements.....	402
2.2.1.	De la mise à l'agenda politique à la création de nouvelles communautés de communes : un sous-dimensionnement chronique	403
2.2.2.	La maturation des regroupements intercommunaux plus anciens	406
2.3.	De la révision des périmètres à la « <i>consistance des politiques</i> » (Desjardins, 2009) ?.....	409
3.	Des profils de gestion communale plus responsables.....	412
3.1.	Une croissance de plus en plus régulée	412
3.1.1.	La progression de la couverture en documents d'urbanisme.....	412
3.1.2.	Vers une homogénéisation des profils de gestion.....	415
3.2.	Le difficile abandon de l'autonomie communale.....	418
3.2.1.	De la résistance communale.....	418
3.2.2.	... à une acculturation plus forte des élus	423

Chapitre VIII : De l'hypothèse de figures périurbaines au choix des terrains 427

1.	Du choix des terrains d'étude.....	429
1.1.	Quelle réception des réflexions SCOT / InterSCOT dans les bassins de vie ? L'hypothèse des figures territoriales.....	429
1.2.	Des terrains à leur justification : un panel d'histoires périurbaines et intercommunales.....	430
1.2.1.	Trois terrains, trois étonnements.....	430
1.2.2.	Une variation des degrés d'intercommunalité	433
1.2.3.	Une variation des degrés de périurbanité.....	433
1.3.	Un condensé de la périurbanisation toulousaine	436
1.3.1.	Entre 1982 et 1999 : le déploiement de la vague périurbaine.....	436
1.3.2.	Depuis 1999 : « <i>extension et densification</i> » de l'espace périurbain (Baccaini, Semecurbe, 2009).....	438
1.3.3.	Une croissance orchestrée par plusieurs logiques.....	440
1.4.	Des terrains à l'image de la « <i>diversité toulousaine</i> » (AUAT, 2008).....	440

2.	Des territoires au profil différencié	444
2.1.	La communauté d'agglomération du Muretain	444
2.1.1.	Un territoire hétérogène	445
2.1.2.	Muret et Portet-sur-Garonne, des pôles économiques dont le rayonnement dépasse les limites de la CAM	447
2.1.3.	Une première couronne périurbaine toujours dynamique et socialement diverse	451
2.2.	La communauté de communes des Coteaux du Lauragais Sud (CoLaurSud)	454
2.2.1.	Un territoire au dynamisme démographique accéléré depuis l'ouverture d'un échangeur autoroutier.....	454
2.2.2.	Une transition économique à l'œuvre	456
2.3.	Les 12 communes du Canton de Fronton	461
2.3.1.	Un dynamisme démographique fort et ancien	462
2.3.2.	Un bassin économique diversifié	464

Chapitre IX : Des modèles de gestion des territoires périurbains diversifiés..... 475

1.	La CAM ou le passage d'une communauté de services à un projet politique comme condition de survie	477
1.1.	Aux origines de la communauté d'agglomération : une intercommunalité de services aux portes de Toulouse.....	477
1.1.1.	De la communauté de communes à la communauté d'agglomération du Muretain : l'intégration par les services.....	477
1.1.2.	Une intercommunalité dans l'impasse : l'effet ciseau	482
1.2.	La refondation du projet territorial : entre nécessité communautaire et injonction métropolitaine.....	486
1.2.1.	Les axes structurants d'une nouvelle politique communautaire	486
1.2.2.	Un projet pour compter dans l'agglomération toulousaine.....	498
1.3.	L'élargissement territorial comme condition de la réussite du projet	504
1.3.1.	Renforcer un territoire politique fort par rapport à la CUGT	504
1.3.2.	L'horizon incompressible d'une entrée dans le Grand Toulouse	507
2.	Colaursud ou la revendication périurbaine dans l'appartenance métropolitaine	510
2.1.	Une coopération intercommunale opportuniste.....	510
2.1.1.	L'échangeur pour catalyseur	510
2.1.2.	Du SIVOM à la communauté de communes : entre ajustements territoriaux et ancrage toulousain	512
2.2.	Une stratégie périurbaine confortée par les orientations du SCOT	513

2.2.1.	Une communauté de services périurbaine	513
2.2.2.	Un véritable projet économique.....	515
2.2.3.	Un modèle de gestion interterritoriale ?.....	518
2.3.	Entre modèle et contre-modèle, les incertitudes de l'avenir	521
2.3.1.	Un projet territorial qui répond aux ambitions diversifiées des membres de l'intercommunalité	521
2.3.2.	Du problème naillousain au problème intercommunal : les questions en suspens	522
2.3.3.	La crise de croissance au péril de la réussite métropolitaine ?	524
3.	Le Frontonnais ou l'intercommunalité à reculons	525
3.1.	Les difficultés de la construction intercommunale : du canton au bassin de vie.....	526
3.1.1.	Des tentatives avortées à l'échelle du canton.....	526
3.1.2.	Entre logiques urbaines et logiques périurbaines : la scission du canton	529
3.1.3.	L'intercommunalité, indispensable maillon entre besoins locaux et réflexion SCOT ...	530
3.2.	Mais un consensus difficile à trouver pour un territoire hétérogène	534
3.2.1.	Quelles règles du jeu intercommunal ?	534
3.2.2.	Quelle plus-value communautaire ?.....	536
3.2.3.	Quelle territorialisation du projet communautaire ? Entre orientations du SCOT, réalité des bassins de vie et nostalgie cantonale	538
	Conclusion de la troisième partie.....	545
	 CONCLUSION GENERALE : Le tournant périurbain ?	547
	Bibliographie	553
	Annexes	573
	Table des cartes	584
	Table des figures	587
	Table des tableaux	588
	Table des matières	590

Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain.

La périurbanisation, bien que décriée, a longtemps été oubliée des politiques publiques. Ce travail interroge l'évolution des modalités de la gestion métropolitaine, la place qu'y prennent les espaces périurbains et les recompositions territoriales induites. La réflexion est menée dans l'aire urbaine toulousaine dont les dynamiques sont appréhendées par une analyse statistique des évolutions sociétales, une étude de la documentation programmatique et stratégique et une quarantaine d'entretiens auprès d'acteurs de la scène métropolitaine et locale. Elle a pu mettre en évidence l'intégration des espaces périurbains à la réflexion métropolitaine et la capacité de leurs acteurs à se saisir des outils et cadres territoriaux à leur disposition pour dépasser leur statut de sous-espace urbain au profit d'un rôle à part entière dans le devenir métropolitain. En même temps qu'elles accompagnent cette promotion métropolitaine, ces recompositions territoriales ouvrent la voie à une diversité de trajectoires périurbaines.

Mots-clés : périurbanisation, planification, recompositions territoriales, aire urbaine toulousaine.

Although criticized, urban sprawl has been forgotten by public policy for a long time. This research focuses on the evolution of regional planning, especially on the suburbs' role in this evolution and on the reorganization of regional political governance. Our analysis is based on the example of Toulouse metropolitan area, studied through a statistical analysis of the social dynamics, a study of the urban planning materials and interviews with urban public stakeholders. Our work highlights the growing involvement of the suburbs in regional planning : suburban leaders have been able to use public policies to overcome their political marginalization and to link their destiny to the metropolitan area's future. The current administrative and political regional reorganization also opens the door to a diversity of suburban trajectories.

Key words: urban sprawl, regional planning, regional reorganization, Toulouse metropolitan area.